



Universidad Autónoma de Madrid

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN TEORÍA POLÍTICA, TEORÍA
DEMOCRÁTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TÍTULO DE LA TESIS DOCTORAL

“El Sistema de Alta Dirección Pública en Chile:
Estudio de un caso desde la perspectiva del modelo Principal - Agente”

Directora de Tesis: Dra. Carmen Navarro Gómez

Estudiante: Ernesto Silva Méndez

Fecha: Noviembre, 2015

INDICE

AGRADECIMIENTOS	8
------------------------------	----------

INTRODUCCIÓN.....	9
--------------------------	----------

1. Presentación del tema y relevancia de la investigación	9
2. Preguntas de Investigación	10
3. Hipótesis	12
4. Marco Teórico	14
5. Metodología y estrategia de la investigación.....	17
6. Principales resultados y conclusiones.....	18
7. Estructura de la tesis.	19

CAPITULO I: REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: ¿POR QUÉ REFORMAR Y CON QUÉ ENFOQUE HACERLO?.....	20
--	-----------

1. Antecedentes.....	20
2. Visiones sobre cambio de políticas públicas (Policy Change)	24
2.1 El Estado y la Burocracia	33
2.2. ¿Por qué reformar la burocracia? ¿Por qué se aprobó el SADP?	34
3. Enfoques para el estudio de la burocracia con énfasis en los mecanismos de control.	37
3.1 El Punto de partida: el enfoque Clásico de Weber	39
3.2 El enfoque del New Public Management	40
3.3 El enfoque de la Gobernanza.....	43
3.4 El enfoque de la Elección Pública o <i>Public Choice</i>	46
3.4.1 Consideraciones iniciales.....	46
3.4.2. Supuestos básicos del Public Choice.....	47
3.4.3. Limitaciones y críticas Public Choice, y desarrollos de la disciplina.....	50
3.4.4. Refinamientos del Public Choice.....	51
3.4.5. Burocracia y Public Choice	57

CAPÍTULO II: EL CONTEXTO NACIONAL Y COMPARADO DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA 66

1. Estructura y características de la Administración Pública Chilena Antes de la Ley 19.882.. 66
 - 1.1 Los Recursos Humanos en el Sector Público Chileno..... 68
 - 1.2 Diagnósticos sobre algunos problemas que surgen de esta estructura de administración..... 74
2. Las Propuestas para el Nuevo Sistema de Gerentes Públicos 76
 - a) La Propuesta del Gobierno 77
 - b) La Propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) 81
3. Servicio Civil y Altos Directivos en Perspectiva Comparada 86
 - 3.1 Modelos de ADP..... 87
 - 3.2 Alta Dirección Pública en países OCDE 88
 - 3.3 Una mirada sobre América Latina y el Caribe 91

CAPÍTULO III: LA REFORMA DE 2003: EL NUEVO SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE 99

1. Ley 19.882: Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública 99
 - 1.1 La Dirección Nacional del Servicio Civil..... 100
 - 1.2 El Sistema de Alta Dirección Pública y el Consejo de Alta Dirección Pública. 102
 - 1.3 Cambios al Techo de la Carrera Funcionaria. 108
 - 1.4 Las Instituciones Originalmente Incluidas y Excluidas en el Sistema 109
2. Intentos posteriores de Perfeccionamiento y Mejora del SADP: 117
 - 2.1 El Proyecto de Ley Iniciado en Enero de 2007 117
 - 2.2 El Proyecto de Ley Iniciado y rechazado en el año 2011 119

2.3	Proyecto de ley iniciado en el año 2012	123
2.4	Proyecto de Ley presentado el año 2013	123
2.5	Proyecto de Ley iniciado en 2015	125
2.6	Otras propuestas de perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública 126	
2.7	El SADP: Una Aplicación del Modelo Principal – Agente en Ambientes Burocráticos.	132
 CAPÍTULO IV: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SADP		135
1.	Los Primeros Años de Implementación del Nuevo Sistema y el Contexto de Desarrollo Del SADP	135
1.1	Contexto para los cambios legislativos y la Reforma del Estado	135
1.2	Legislación Relacionada al proceso de Reforma del Estado	140
2.	Los Problemas que han Surgido en la Implementación del Sistema hasta el año 2013.	152
2.1.	Necesidad de Renuncia o Remoción de un Directivo Actual para hacer operar el Nuevo Sistema.	153
2.2.	Bajas Remuneraciones y Falta de Postulantes Calificados.....	154
2.3.	Interpretación del Artículo 59 de la Ley 19.882 sobre nombramientos provisorios	157
2.4.	Criterio respecto de los nuevos servicios que se crean.....	160
2.5.	El Sistema de Alta Dirección en su primer cambio de coalición	160
2.6.	Evaluación del SADP.	164
2.7.	Evaluación de los Directivos Públicos.	166
2.8	Estadísticas Descriptivas de la Implementación del SADP.....	167
2.9	El Sistema de Alta Dirección Pública desde la gestión de la Salud Pública y los primeros indicadores de resultados tras el cambio de modelo.	175
 CAPÍTULO V: EL PORQUÉ Y EL CÓMO DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA.....		177

1.	Pregunta de Investigación 1: ¿Por qué se crea el SADP en Chile? ¿Qué explica este <i>policy change</i> ?	178
1.1	Relevancia de la pregunta de investigación.....	178
1.2	Variable a explicar: Policy Change como variable dependiente.	178
1.3	Posibles explicaciones para el cambio. Variables independientes	179
1.4	Metodología.....	180
1.5	Desarrollo y análisis de la información.	180
1.6	Conclusiones e implicancias.....	206
2.	Pregunta de Investigación 2: Si el SADP da cuenta de una relación principal–agente, ¿Cumple el diseño institucional con los requisitos para enfrentar adecuadamente el problema de agencia?	206
2.1	Relevancia de la pregunta de investigación.....	206
2.2	Estado del arte del SADP: ¿Qué se ha dicho sobre este sistema?	207
2.3	Estudio exploratorio del SADP	210
2.3.1	Entrevistas en Profundidad.	211
2.3.2	Encuesta a Altos Directivos Públicos	221
2.4	El modelo Principal – Agente y su aplicación a la burocracia	235
2.4.1	El rol de los incentivos en el sector público	237
2.4.2	El SADP bajo la perspectiva del enfoque Principal – Agente.....	239
2.4.3	Multiplicidad de relaciones Principal – Agente en relación a los altos directivos.....	240
2.4.4	Foco en la relación entre el Principal político y el Agente directivo.....	242
2.4.5	Análisis de la información y discusión	242
2.4.6	Conclusiones.....	248
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES		249
BIBLIOGRAFÍA		256

INDICE DE TABLAS, ESQUEMAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Resumen de Enfoques sobre la Administración Pública y su foco principal	38
Tabla 2: Niveles jerárquicos cubiertos (2010).....	90
Tabla 3: Síntesis de resultados de indicadores de calidad en la gestión por país (escala de 0 a 100)	97
Tabla 4: Las Instituciones Originalmente Excluidas del Sistema	113
Tabla 5: Tramitación del Proyecto de Ley de Modificación de la LNTL en el Congreso (2007).....	119
Tabla 6: Tramitación Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (2011). 122	
Tabla 7: Tramitación Ley que implementa mayores garantías en el proceso y nombramientos de profesionales en el Sistema de Alta dirección Pública (2012). 123	
Tabla 8: Tramitación Ley que perfecciona Gestión en el Sector Público, mediante nuevas herramientas de gestión y mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (2013).....	125
Tabla 9: Rotación de los directivos nombrados (2006 - 2013)	161
Tabla 10: Avance en la Implementación del SADP	168
Tabla 11: Leyes aprobadas como consecuencia del Acuerdo de Modernización del Estado del 30 de enero de 2003.	194
Tabla 12: Tiempo de tramitación legislativa de iniciativas relevantes en áreas diversas... 195	
Tabla 13: Tramitación en el Congreso de la Ley 19.882	199
Esquema 1: Organigrama de la Administración del Estado	67
Esquema 2: Cargos y Funciones Públicas	71
Gráfico 1: Uso de prácticas de RR.HH diferenciadas para la alta gerencia en el gobierno central (2010).....	89
Gráfico 2: Objetivos Estratégicos del proyecto de Fortalecimiento del SADP.....	132
Gráfico 3: Concursos desiertos área salud y otras	155
Gráfico 4: Avance de Implementación del SADP	169

Gráfico 5: Cargos Incorporados desde el año 2004 hasta 2013 al ADP	169
Gráfico 6: Distribución de postulaciones según Sexo	171
Gráfico 7: Distribución de nombramientos según sexo.....	171
Gráfico 8: Distribución postulaciones según último cargo ocupado	172
Gráfico 9: Distribución de nombramientos según último cargo ocupado	173
Gráfico 10: Evolución promedio de días de duración concursos I y II nivel	174
Gráfico 11: Distribución de los procesos cerrados 2004 - 2013.....	174
Gráfico 12: Evolución concursos desierto por CADP o Comité	175
Gráfico 13: Evolucion del Gasto Público como Porcentaje del PIB	184
Gráfico 14: Evaluación de la Labor del Gobierno en Salud (escala 1 a 7).....	185
Gráfico 15: Grafico: Aprobación Presidencial 1990-2005 (sólo sectores urbanos: 87% de la muestra)	191
Gráfico 16: Respecto al Concurso de Postulación al Cargo, Ud.:	222
Gráfico 17:¿Fue útil la información respecto del perfil a llenar, remuneraciones, etc.?	222
Gráfico 18:¿Durante el proceso de selección supo quiénes eran sus competidores por el cargo?.....	223
Gráfico 19: Pensando en la eficiencia, ¿Cuál es su opinión respecto del proceso de selección?	223
Gráfico 20:¿Qué mejoraría del proceso de selección?	223
Gráfico 21:¿Ud., al asumir el cargo gestionó renuncias de funcionarios de segundo nivel?	224
Gráfico 22:¿Qué le parece que sus funcionarios, ya sean de segundo o tercer nivel, sean elegidos mediante concurso público y no por Ud.?	225
Gráfico 23:¿Por qué opina de esa manera?	225
Gráfico 24:¿Cómo ha sido su rol en esos Comités?	226
Gráfico 25:¿Cuántos procesos de selección han resultado desierto?	226
Gráfico 26:¿Por qué?	227
Gráfico 27: En los casos que corresponda, ¿Cómo han resultado los funcionarios elegidos por concurso?	227
Gráfico 28: Ahora pensando en la responsabilidad del cargo, ¿Con qué autoridad política interactúa de forma permanente?	228

Gráfico 29:¿Con qué frecuencia de reúnen?.....	229
Gráfico 30: Y ¿Qué materias tratan?	229
Gráfico 31:¿Cree Ud., que su relación con el ejecutivo es diferente a los funcionarios elegidos sin concurso público?	230
Gráfico 32: Pensando en el trabajo en conjunto para definir las metas del convenio, ¿Cómo se realizó este trabajo?	232
Gráfico 33:¿En qué ha cambiado el servicio desde que Ud. llegó?	233

AGRADECIMIENTOS

*A mi señora Jimena,
porque ella se merece el doctorado*

*A mis padres Ernesto (Q.E.P.D.) y María Cristina,
por su testimonio y por animarme a dar todas las batallas*

*A mis hijos María Gracia, Catalina,
Ernesto, Laura, Clara y Martín:
Siempre vale la pena luchar por un sueño*

INTRODUCCIÓN

1. Presentación del tema y relevancia de la investigación

¿Por qué los políticos están dispuestos en ciertos momentos –y no en otros- a modificar la estructura de la burocracia cediendo la capacidad de nombramiento político para entregarlo a una estructura de mérito? ¿Por qué es tan difícil generar cambios relevantes en la estructura del sector público cuando ello implica pérdidas de poder para los actores políticos? ¿Qué explica que en algunos casos los políticos sí estén dispuestos a impulsar o tolerar cambios que en otros momentos han rechazado?

¿Con qué enfoques se construyen los cambios en los procesos de modernización del Estado? ¿Qué miradas sobre el rol del individuo y sobre la burocracia subyacen a la discusión sobre modernización del Estado y cambio institucional?

Estas y otras preguntas motivan la presente tesis doctoral. La instalación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile (SADP o Sistema) el año 2003 luego de un acuerdo político transversal suscrito en enero del mismo año 2003 generó un nuevo marco regulatorio para la selección, seguimiento y evaluación de los altos directivos del Estado Chileno. Esta nueva institucionalidad significó a lo largo de los años la pérdida de capacidad de nombramiento discrecional de más de 1.500 funcionarios que pasaron a ser seleccionados a través de un concurso basado en el mérito, luego de un proceso gradual de implementación de más de seis años.

La presente investigación constituye una aproximación teórica, y empírica sobre los profundos cambios que se han efectuado en el corazón de la administración pública chilena con la creación del SADP, para lo cual se propone explicar las principales razones para introducir dicha institucionalidad y el rendimiento de su posterior implementación.

El SADP fue creado en Chile en junio del año 2003, mediante la aprobación casi unánime de un proyecto de ley que implica una transformación de hondo calado en la forma de organizar la selección y gestión de los altos directivos del sector público chileno (Ley N°19.882).

La elección de este tema de investigación está motivada por diversas consideraciones. En primer término, a la fecha existen pocos estudios que expliquen los motivos que indujeron a la instalación de este sistema en Chile, siendo valioso, por lo tanto, estudiar las causas que

propiciaron un cambio de modelo o paradigma para la selección de directivos. En segundo lugar, un cambio de sistema como el que se estudia en este trabajo, requiere de un marco teórico y analítico que permita entenderlo, analizarlo y evaluarlo. Por ello, el propósito de la investigación es desarrollar un análisis e interpretación teórica de los elementos que dan origen al SADP y su posterior implementación. En tercer lugar, los análisis existentes transcurridos desde la puesta en marcha del sistema se han centrado en el diseño institucional del modelo a nivel macro, pero no han entrado a analizar las aplicaciones concretas que este modelo requiere para alcanzar un buen funcionamiento; esta investigación aspira a llenar dicho vacío.

A la luz de lo señalado, se pretende –en síntesis- entender por qué se instala este sistema en Chile y en qué marco teórico se inspira, para después pasar a evaluar si el diseño institucional concreto es consistente o no con el marco teórico en que se fundamenta. El objetivo final es extraer conclusiones generalizables sobre la forma en que puede instalarse con éxito un sistema de gestión de los altos directivos en base a un modelo determinado, en este caso, el modelo de Principal – Agente (Demsetz, 1972). De esta forma, esta investigación busca contribuir a entender de mejor forma las condiciones que permiten implementar con éxito un diseño institucional basado en el modelo Principal – Agente en una burocracia a través de la aplicación de un test de análisis al caso chileno.

2. Preguntas de Investigación

La presente investigación intenta responder dos preguntas fundamentales: la primera de ellas guarda relación con el entender los motivos de un cambio de políticas “*policy change*”, ¿Qué explica la aprobación del SADP en Chile? ¿Por qué se aprueba esta reforma para la modernización del Estado y no otras que se han discutido en contextos similares?

La segunda pregunta indaga en la consistencia del SADP con el marco teórico que la inspira (principal-agente), para lo cual se realiza un test lógico-conceptual entre ambos : el cuerpo legal y los fundamentos analíticos del modelo, ¿Cumple el SADP con los requisitos del modelo canónico de contrato óptimo definidos en la literatura para enfrentar el denominado “problema del principal”?.

En relación a la primera cuestión, esto es, los motivos para la creación del sistema y las variables o fenómenos que lo explican, se puede sostener que es la pregunta fundamental que en todo análisis de política y política pública se plantea, pues apunta al problema de la dinámica del cambio. Pero la importancia de la pregunta radica en que su respuesta puede arrojar luz que permita entender una serie de cambios relevantes que están teniendo lugar en la forma de organizar el aparato administrativo del Estado en Chile. Esta información es de especial interés en un sistema democrático joven que ha estado introduciendo ajustes a su marco constitucional (Constitución de 1980) desde 1990 con el retorno a la democracia.

El retorno a la democracia configuró un paisaje político bipolar en el que se establecieron y posteriormente se fueron consolidando dos bloques que determinaron un marco institucional de competencia política que es clave para entender la dinámica de la construcción de decisiones públicas que fundamentan los cambios que se analizarán.

Entendido lo anterior, para abordar las motivaciones y factores que explican el cambio institucional es necesario comprender el contexto en que se desarrolla. Así, por ejemplo, se debe entender que el SADP forma parte de un conjunto de reformas a la gestión pública que fueron aprobadas durante el año 2003 como parte de un acuerdo de modernización que suscribieron las dos principales coaliciones (gobierno y oposición). No obstante, dicho acuerdo plantea cuestiones sobre si la aprobación del cambio de sistema responde a una convicción profunda en la necesidad de contar con mejores directivos o si fueron gatilladas por los escándalos de corrupción y de transparencia en el comportamiento de la coalición de gobierno.

En relación a la segunda pregunta de investigación, se debe señalar que el SADP constituye un setting clásico de una relación Principal – Agente, en consecuencia surge la interrogante de si el sistema cumple con los requisitos que dicho modelo establece para solucionar lo que la literatura denomina “el problema del Principal”.

La premisa inicial plantea que el diseño de la Alta Dirección Pública es un ejemplo de situación en que una de las partes no puede observar el comportamiento de la otra, surgiendo lo que en la literatura se ha denominado *Riesgo Moral*, y que ha dado lugar al estudio de la relación Principal - Agente. Es decir, dado que una de las partes (principal) delega en otra (agente, a quien no puede observar) tareas que le importan pero que no puede ejecutar solo, el dilema se produce porque el principal y el agente tienen motivaciones

diferentes, lo que requiere que exista un conjunto de incentivos ex-ante que induzcan al agente a comportarse de la manera deseada por el principal. Esto se traduce en el diseño de un contrato óptimo, que reconoce la asimetría de información y busca alinear los incentivos de las partes.

Prima facie en el SADP, el Ministro o comité de ministros de ellos es el Principal, siendo el Agente el directivo público. El sistema chileno contempla una serie de mecanismos ex-ante (convenios de desempeño, programas de mejoramiento de la gestión, etc.) y mecanismos ex-post (remuneración variable según desempeño, sanciones en caso de incumplimiento, etc.) que dan forma a esta relación Principal – Agente. La pregunta entonces consiste en determinar si el diseño institucional específico del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile cumple con los estándares que la teoría de agencia exige a un contrato óptimo.

3. Hipótesis

El afán de modernización del Estado y de limitación de la influencia política en el nombramiento de los altos directivos públicos no es una novedad ni en Chile ni en el mundo. Sin embargo, la mayor parte de las iniciativas destinadas a modernizar el sector público limitando el poder político suelen tener una difícil tramitación y pocas posibilidades de concreción en el corto plazo. Suele suceder que la posibilidad de producir dichos cambios aumenta cuando los gobiernos –y el poder político en general- se ven expuestos a situaciones de vulnerabilidad como escándalos de corrupción, ineficiencia extrema en la prestación de servicios públicos, entre otras situaciones.

Más aún, cuando se conjugan la existencia de propuestas de modernización con situaciones políticas complejas que invitan a limitar el ámbito de control político, es común que dichas condiciones no sean suficientes para producir un cambio efectivo si no existe un trabajo propositivo previo que haya permitido consolidar y consensuar los contenidos sustantivos para dar forma explícita a la reforma. Estos elementos llevan a configurar la primera hipótesis de esta tesis, que pretende hacerse cargo de la primera pregunta de investigación antes indicada.

Hipótesis 1: La motivación principal que da origen al cambio institucional que crea el SADP es una respuesta administrativa-política a la crisis política del año 2002 y no a razones programáticas previstas en las agenda previas de modernización.

El diseño del SADP se construyó sobre la base de entender que ciertos servicios tienen tareas de definición de políticas (los que no fueron incluidos en el Sistema) y que otros tienen tareas de ejecución de políticas públicas. Estos últimos serían los servicios incluidos en el SADP.

Esta visión, que consiste en asumir la estructura más básica de interacción entre políticos y burócratas, centrada en entender que se vinculan bajo la lógica de *Policy vs Administration*, donde hay ciertas entidades que definen las políticas y otras que tienen la tarea de ejecutarla. Bajo este enfoque los primeros deben ser nombrados con discreción política y los segundos deben ser elegidos por mérito y en base a procedimientos concursables.

La realidad, sin embargo, muestra que este criterio original no se aplicó de forma estricta, pues son varios los servicios que teniendo tareas esencialmente ejecutivas fueron excluidos del SADP por su relevancia política para los gobiernos de turno. Así, de esta forma, se hace evidente el hecho de que existe un marco conceptual en el diseño del Sistema pero que al mismo tiempo no existe la convicción política real de implementarlo bajo dicha conceptualización.

En esa misma línea se encuentra el mecanismo de seguimiento y control de los altos directivos. El modelo se inspira en la existencia de un proceso de delegación de tareas desde el superior político a un delegado que es el alto directivo. Esta delegación se produce en un contexto de asimetría de información donde el mandante (autoridad política) no puede observar el comportamiento del agente o delegado (alto directivo), existiendo entre ambos diversidad de intereses. Esta asimetría de información y esta diversidad de intereses genera la necesidad de un esquema de alineamiento a través de un contrato que busca hacerse cargo de lo que la literatura de agencia ha llamado “el problema del principal”, consistente en buscar las herramientas ex ante, durante y ex post para lograr que el agente se alinee con los objetivos e intereses del principal.

La principal herramienta en el SADP para enfrentar el problema del principal y buscar el alineamiento entre las partes, son los convenios de desempeño definidos en la Ley 19.882.

La forma en que están definidos y operacionalizados los convenios del Sistema, sin embargo, no responden en su diseño ni en su implementación a los estándares que exige el modelo canónico de Principal – Agente para cumplir los propósitos establecidos.

Al igual que en el caso de la definición de los servicios incluidos en el Sistema, en la definición e implementación de los convenios de desempeño se observa la falta de convicción política sobre la utilidad y conveniencia de su uso. El marco conceptual que inspira el Sistema no es necesariamente puesto en marcha y aplicado en la ejecución de la misma. Ello lleva a la formulación de la segunda hipótesis.

Hipótesis 2: Los convenios de desempeño diseñados para la gestión de los altos directivos no son derivados lógicos del modelo de Principal – Agente del que es tributario el SADP.

4. Marco Teórico

Como se ha señalado anteriormente, este trabajo descansa principal –pero no exclusivamente- en la aplicación del enfoque económico-institucional al análisis de los procesos políticos. Por ello, la teoría de la elección racional es el sustento base para éste.

En primer término, es necesario situar la creación del SADP en un contexto, que en el caso de Chile se traduce en un proceso de reforma y modernización del Estado. Para estos fines la literatura es abundante, pero este trabajo se guía principalmente por el aporte sistematizador de la literatura comparada sobre procesos de reforma a la gestión pública realizado por Pollit y Bouckaert en “Public Management Reform, A Comparative Analysis” (2004), quienes dan cuenta de diversos procesos de modernización del Estado.

Los autores señalan que existen tres tipos de reformas al Estado. Un primer tipo de reformas son las reformas políticas. Un segundo tipo de reformas son las reformas de carácter económico, social o de bienestar en general. Y en tercer lugar reformas a la gestión, las que son definidas por los autores como cambios intencionados a las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de lograr que tengan un mejor funcionamiento.

El SADP chileno se enmarca dentro de este último ámbito, es decir, como un proceso de reforma del Estado que afecta a la gestión. Para ello, los autores ofrecen un marco de análisis que permite entender cómo surgen, evolucionan y se desarrollan estos procesos de reforma a la gestión.

Dicho lo anterior, ¿Cuál es el marco teórico para explicar por qué surge o cambia una política pública? John (1998) y Sabatier (2007) sintetizan parte importante de la literatura sobre surgimiento y cambio de política señalando que existen distintas corrientes para contestar estas preguntas. Concretamente, identifican un grupo de marcos teóricos, destacando el Neoinstitucionalismo, la Teoría de Redes, las Coaliciones Promotoras, los procesos de Difusión y Transferencia, la Teoría de la Elección Racional, Corrientes Múltiples de Kingdon, y el Equilibrio Puntuado, entre otros. En el capítulo dos se desarrolla cada una de ellas para guiar posteriormente el trabajo empírico que abarca la primera pregunta de investigación.

Para la segunda hipótesis de investigación, se emplea un marco teórico diferente. En este punto interesa entender el comportamiento de los actores políticos y de los burócratas. Si bien no se profundiza en este trabajo en la clásica pregunta sobre cómo trazar la línea divisoria entre políticos y burócratas, es pertinente señalar que la visión de este trabajo se inspira en los análisis de Aberbach et al (1981), Peters (1987), Matheson et al (2007), Ramió (2012), Longo y Ramió (2008), entre otros.

Ahora bien, una vez definido el marco de interacción entre políticos y burócratas, es necesario profundizar en las dinámicas específicas de interacción y control pues, como se ha señalado anteriormente, este trabajo se inspira en un enfoque neoinstitucionalista, en el cual los individuos intentan maximizar sus preferencias dentro de un setting institucional que establece incentivos al comportamiento en una u otra dirección. Los modelos neoinstitucionalistas sostienen que si el marco institucional no es capaz de alinear los incentivos hacia el comportamiento esperado de los actores, es posible modificar el diseño institucional con el propósito de lograrlo.

Al respecto, la literatura del *public choice* aplicado a la burocracia, ofrece al menos cuatro esquemas analíticos de interacción. En el primero de ellos, impulsado por Niskanen (1971), se plantea que los burócratas son maximizadores del presupuesto de su agencia, aprovechándose de una asimetría de información en la cual sólo ellos conocen los verdaderos costos de proveer el servicio del cual responden y que abusan de esa posición para aumentar su presupuesto, influencia y poder. Ante ello, el poder ejecutivo o el poder legislativo (dependiendo del país), debe buscar mecanismos para disminuir esa asimetría y controlar los aumentos presupuestarios.

Un segundo modelo formal de interacción entre políticos y burócratas surge de autores como Miller y Cox (1983), quienes relajan el supuesto de la ventaja de información por parte del burócrata y sostienen que el poder político (sea ejecutivo o legislativo) es capaz de reunir información que le permita conocer los costos de proveer un servicio por parte de una agencia. De este modo, el burócrata no es que tenga ventajas de información, desapareciendo la oportunidad de maximizar presupuesto, sino más bien se produce un proceso de negociación bilateral en que ambas partes buscan maximizar siendo capaces de protegerse en base a la información que disponen.

Un tercer modelo formal de interacción está dado por la aplicación a la burocracia del esquema de Principal – Agente antes mencionado. En este contexto, el político es el principal quien delega en el funcionario (agente) un conjunto de tareas que son importantes para él pero que no puede ejecutar por si mismo ni puede supervisar permanentemente. Así, surge la necesidad de establecer un conjunto de mecanismos que le permita al político asegurar que el comportamiento del burócrata estará alineado con sus motivaciones, eliminando –o al menos reduciendo- el problema de asimetría de información que caracteriza a esta situación.

Una forma de relación Principal - Agente se focaliza en los mecanismos de control y supervigilancia de la burocracia. Sus principales autores, McCubbins, Noll y Weingast (MCNOLLGAST, 1987), plantean que los procedimientos administrativos son una forma de control de la burocracia. En este caso, los problemas del político se abordan asignando fuerza y relevancia al derecho administrativo como instrumento de control de gestión, para lo cual se establece una serie de procedimientos administrativos que los funcionarios deben seguir. Luego, más que controlar el resultado final de la conducta burocrática, se monitorean las conductas y estándares de gestión alineando los objetivos políticos con las tareas que se le encargan a la burocracia.

Tal como se fundamenta a lo largo de este trabajo, el caso chileno es un ejemplo de situación de Principal – Agente en un contexto burocrático. Este contexto es analizado y estudiado para determinar si existen o no oportunidades de mejorar el diseño del SADP con el fin de obtener mejores desempeños por parte de los directivos públicos

5. Metodología y estrategia de la investigación

Al igual que en el caso del marco teórico, la metodología y diseño de la investigación difiere para cada una de las dos preguntas.

En el caso de la primera pregunta, la metodología es esencialmente cualitativa e incluye el análisis de documentos, incluyendo fuentes primarias y secundarias, el uso de entrevistas en profundidad con actores relevantes y la revisión de la literatura relevante.

Por su parte, el diseño de investigación toma como variable dependiente el *policy change* y ofrece distintas variables independientes para explicarlo. Basándose en los marcos teóricos más trabajados en la literatura (Peter John, 1998) analiza criterios neoinstitucionalistas, de teoría de redes y coaliciones promotoras, junto con fenómenos exógenos como los cambios en el entorno político, situación que se adapta particularmente al el caso chileno. Los datos utilizados en esta pregunta son la información del proceso legislativo (duración, contenido y características del proceso), los contenidos de las propuestas existentes para introducir una reforma al sistema de directivos públicos, las opiniones de los expertos y la comparación de perfil entre los directivos antes de que se instalara el nuevo sistema y el perfil de los nuevos directivos.

En la segunda pregunta de investigación, se utiliza metodología tanto cualitativa como cuantitativa, dadas las complejidades que plantea la pregunta. En términos cualitativos, se emplean datos propios procedentes de entrevistas en profundidad con actores relevantes. En términos cuantitativos, se utiliza información obtenida de la aplicación de un cuestionario a un grupo de directivos de primer nivel del SADP así como y diferentes estudios que han medido el impacto del SADP en la calidad de la gestión pública. Adicionalmente, se analizan diversos indicadores de la gestión pública chilena y cuantitativamente los perfiles de los directivos públicos. En este caso, la variable dependiente está dada por el cumplimiento o no de los requisitos de existencia de un contrato óptimo para un setting de Principal – Agente, vale decir, como ya se indicó, de si el diseño institucional es capaz de dar solución a lo que la literatura denomina “el problema del principal”. Para contestar lo anterior, se especifica el modelo canónico para el análisis burocrático según Miller (2005). Luego, se contrasta el modelo canónico con su aplicación al caso de Chile, detallando para cada variable el nivel de logro o cumplimiento.

6. Principales resultados y conclusiones.

El análisis de los datos, contenido en el capítulo cinco de la tesis, conduce a los siguientes resultados.

En el caso de la primera pregunta de investigación, la conclusión principal es que la creación del SADP es el resultado de la existencia de un problema, de soluciones disponibles, de un clima político receptivo, y, especialmente, de una ventana de oportunidad consistente en los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno del Presidente Lagos durante el año 2002.

Se puede sostener que es difícil lograr cambios relevantes de políticas públicas y reformas institucionales, aún cuando existan ventanas de oportunidad de política, si no existe el material técnico que le de sustento y viabilidad práctica a los cambios. Por ello, y en el caso del SADP, el trabajo realizado previamente por los organismos de gobierno y por centros de estudio fueron muy importantes. Lo interesante del trabajo del gobierno es que sus iniciativas respondieron en varias oportunidades a emprendimientos personales más que a políticas institucionales. Lo importante, en todo caso, es que existieron las propuestas y estuvieron disponibles para los tomadores de decisiones.

En el caso de la segunda pregunta de investigación, relativa a la consistencia de los convenios de desempeño con el modelo principal – agente, se concluye que el diseño del SADP no es capaz de orientar el comportamiento del agente hacia los objetivos del principal, toda vez que los instrumentos de alineamiento son débiles y no están adecuadamente enfocados.

El convenio de desempeño –instrumento fundamental en la relación- es irrelevante, no es formulado rigurosamente, su cumplimiento no es evaluado sistemáticamente y sus consecuencias no son significativas para el directivo.

Adicionalmente, existe un problema de definición en la relación principal – agente en este caso, toda vez que se asigna a los políticos una tarea de supervisión y control que excede su ámbitos de preocupaciones e intereses, siendo necesaria la asignación de ciertos roles de planificación y control a un órgano diferente, en este caso el Consejo de Alta Dirección Pública.

7. Estructura de la tesis.

El trabajo se desarrolla de la siguiente forma. En el primer capítulo, se presenta y desarrolla el marco teórico de la investigación, revisando los enfoques que la literatura aporta para explicar los cambios de políticas públicas, tanto aquellos que ponen énfasis en una variable como aquellos enfoques que integran diversas variables para el análisis. De igual forma, se analizan la literatura sobre burocracia, especialmente desde el enfoque del *public choice* y con énfasis en el modelo de principal – agente.

En el segundo capítulo se presenta el Sistema de Alta Dirección Pública en su contexto nacional y comparado. Este capítulo incorpora un análisis de la administración pública chilena con anterioridad a la instalación del SADP, y las propuestas que surgieron para modificarlo. Posteriormente, en el capítulo se presenta un breve análisis comparado de la realidad de los altos directivos a nivel internacional, distinguiendo dos grupos. En primer término, se analiza la realidad de los países de la OCDE para luego presentar una reseña de la realidad latinoamericana.

En el tercer capítulo se presenta el SADP aprobado mediante la Ley N°19.882, sus principales características y su implementación del Sistema en los primeros años y de cómo esta iniciativa se relaciona con otras normas aprobadas en la época y que afectan la gestión pública, y de cómo se han observado dificultades y desafíos en la implementación de la Alta Dirección Pública en Chile.

El cuarto capítulo aborda el análisis de la información y se abordan las preguntas de investigación. Es en este capítulo donde se presenta y analiza el material empírico generado para hacerse cargo de las interrogantes que motivan esta tesis. Por último, el capítulo final ofrece las conclusiones del trabajo.

CAPITULO I: REFORMAS EN LOS SISTEMAS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA: ¿POR QUÉ REFORMAR Y CON QUÉ ENFOQUE HACERLO?

1. Antecedentes

El presente capítulo desarrolla el marco conceptual en el que se centra el análisis de las preguntas de investigación formuladas en este trabajo. La primera de ellas indaga en la literatura sobre cambio de políticas, con el objetivo de poder entender después qué puede explicar el surgimiento de un nuevo sistema de gestión de gerentes en un contexto de un proceso de modernización del Estado: en definitiva, ¿Qué explica que se aprobara este cambio institucional?

La segunda pregunta indaga los mecanismos de regulación de la relación principal-agente entre los directivos del SADP y quiénes les han encargado el ejercicio de sus cargos, es decir, ¿cumple el diseño institucional del SADP con los requerimientos de un contrato eficiente que permita hacerse cargo de los problemas de asimetrías de información entre el agente y el principal?

¿Desde qué perspectiva general se abordan ambos temas? El análisis se construye a partir de la mirada del neoinstitucionalismo de la elección racional¹ (Coase 1937; Williamson 1975, 1985 y 2000, McCubbins y Sullivan 1987, Lupia y McCubbins 1994, Shepsle y Weingast 1995, Shepsle 2006, Moe 2005, Peters 2005), corriente que asume la elección racional como supuesto de comportamiento de los individuos pero que asigna relevancia a las instituciones como un conjunto de reglas que determinan y delimitan el marco de interacción entre los individuos. El supuesto básico es que –en general- las personas son capaces de definir sus preferencias, ordenarlas y actuar respetando ese orden. Se entiende la racionalidad como una racionalidad de medios, no de fines, en la cual las personas son capaces de elegir los medios adecuados que están a su alcance para alcanzar los fines y

¹ Cabe señalar que las corrientes clásicas del Neoinstitucionalismo son tres: el Neoinstitucionalismo de la Elección Racional, el Neoinstitucionalismo Histórico y el Neoinstitucionalismo Sociológico. Para una revisión de la literatura de estos modelos, ver Hall y Taylor, 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*, *Political Studies* XLIV, páginas 936-957. Sin embargo, en los últimos años ha surgido una literatura muy rica en relación a esta escuela y nuevas corrientes de estudio, como lo son el institucionalismo Normativo, Institucionalismo Empírico, Institucionalismo de representación de intereses y el Institucionalismo Internacional. La literatura sobre estas corrientes se puede revisar en Peters, 2005: *Institutional Theory in Political Science. The “New Institutionalism”* y en Caballero, 2007:

objetivos propuestos, reflejando un comportamiento intencionado. Eso no excluye la posibilidad de error y en consecuencia las personas no están exentas de tomar decisiones equivocadas, como asimismo no es necesario contar con información perfecta (Smith, 2008). La idea es utilizar esta simplificación aproximada de la realidad para analizar los problemas, aventurar comportamientos y predecir resultados. El concepto de racionalidad para estos fines –aplicaciones políticas- ha sido desarrollado entre otros por Arrow (1951) para estudiar las reglas para tomar decisiones, Becker (1976) para una visión maximizadora de la conducta, y Downs (1957) sobre la racionalidad de los agentes políticos². En lo que se refiere a los fines (o preferencias, o funciones de utilidad), la teoría de la elección racional (en adelante TER) reconoce la posibilidad que los individuos posean muchos fines o estructuras de preferencias complejas, pero suponiendo que éstas pueden ser ordenadas. Consistente con ello, las preferencias se entienden como dadas y se asume que los políticos quieren obtener el mayor beneficio posible, reflejado en el logro de la reelección o mantenimiento en el cargo (Downs, 1957), y que los funcionarios quieren maximizar su presupuesto, reflejada en la remuneración y permanencia en sus cargos (Niskanen, 1971).

El paradigma de la elección racional ha sido un fundamento esencial de la economía y ha dado sustento al concepto de maximización que los economistas atribuyen al *homo economicus*. Pero, además, este paradigma ha extendido su dominio más allá de la economía, en particular en el comportamiento político. Así, distintas tradiciones comenzaron a utilizar el paradigma de la elección racional para entender los fenómenos Políticos, desarrollándose una vasta literatura en la materia.

En este último aspecto, Buchanan y Tullock (1962) –entre otros- sostienen que los actores políticos también se comportan de manera racional, buscando maximizar su bienestar, a través de buscar la reelección a través de maximizar votos para aumentar su influencia en la toma de decisiones como asimismo dentro del sistema burocrático. A este supuesto de comportamiento racional, Buchanan y Tullock agregaron un segundo elemento: que la política se la debe entender como un proceso de intercambio, tal como sucede en un mercado. Así, por ejemplo, los políticos intercambiarían políticas o decisiones por votos, los burócratas

² Críticas y restricciones del modelo de elección racional se pueden encontrar H.A. Simon (1957, 1969 y 1979), Amartya Sen (1976), Tversky y Kahneman (1986), entre muchos otros. Se trata de visiones que suavizan la mirada estrictamente racional acerca del comportamiento humano y se hacen cargo de elementos como la experiencia, el actuar en base a procedimientos, la valoración del compromiso, la generosidad y el altruismo.

regulaciones a cambio de poder o presupuesto, y los grupos de interés subsidios a cambio de apoyo electoral. Ambas consideraciones –comportamiento racional y la política como intercambio–, dieron origen a una escuela de pensamiento que originalmente se denominó *Non Market Decision Making* y que posteriormente tomó el nombre de *Public Choice* o Teoría de la Elección Pública. Este es el marco fundamental que inspira este trabajo y que es desarrollado in extenso más adelante.

Ahora bien, respecto al rol de las instituciones –de acuerdo a la definición dada por Douglass North³–, este trabajo se basa en el supuesto de que su papel es también fundamental. Las instituciones establecen el marco de incentivos que permiten a los actores desarrollar sus decisiones para alcanzar sus objetivos. Por ello, diferentes instituciones implican diferentes incentivos y diferentes comportamientos por parte de actores igualmente racionales. En el caso de la legislación que se analizará, el diseño institucional y los incentivos que genera juegan un papel significativo, y así fue entendido durante el proceso de formulación de la política y seguirá siéndolo durante el proceso de implementación del nuevo orden.⁴

Ahora bien, North (1990a) plantea una variante del modelo de elección racional. En efecto, mientras en el modelo clásico de Becker y otros la unidad clave de análisis es el individuo intentando maximizar, para North la base esencial está en el marco institucional que delimita la conducta de los individuos. De esta forma, explica el surgimiento y el cambio de las políticas públicas no sólo por el actuar de los individuos, sino por la importancia que tienen las instituciones para moldear e influenciar los procesos de cambio. Peters (2005) da un nuevo impulso a esta idea indicando que los individuos crean y diseñan instituciones políticas que luego limitarán su conducta. Se estima que este marco neoinstitucionalista

³ Literal en idioma inglés: “Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (rules, laws, constitutions), informal constraints (norms of behavior, conventions, and self imposed codes of conduct), and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specifically economies”, en Douglass North, 1993, Charla Magistral para la recepción del Premio Nobel de Economía. Una traducción libre al castellano sería la siguiente: “Las instituciones son las limitaciones humanamente ideadas que estructuran la interacción humana. Ellas están compuestas de limitaciones formales (las reglas, las leyes, constituciones), limitaciones informales (las normas de la conducta, las convenciones, y los códigos de conducta autoimpuestos), y sus características de la aplicación y cumplimiento. En conjunto, todas ellas definen la estructura de estímulos e incentivos de las sociedades, y específicamente, de las economías”.

⁴ En una aproximación similar al problema, ver Pollitt, Christopher y G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Second Edition. Oxford University, página 23: “... in the sense of a general emphasis rather than adherence to a very specific set of propositions, we find that **institutionalist** explanations carry considerable power. This is not to deny the importance of politics or global economic forces or, sometimes, local technical factors... Neither is it to confess an unwavering addiction to some particular school of “new institutionalism”... Rather it is simply to recognize that –at least in the field of public management reform- the broader forces of economics and politics are almost always mediated through networks of institutions..”.

refleja de mejor manera los procesos de creación y cambio de políticas, puesto que sitúan las decisiones racionales de los individuos en un contexto específico y que influye en los resultados o *outcomes* que se presentan.

Las aplicaciones del neoinstitucionalismo racionalista pasan por estructuras institucionales informales y formales (Shepsle, 2006), Dentro de las estructuras informales se puede encontrar los problemas de acción colectiva (Olson, 1965; Hardin, 1993) y la “tragedia de los recursos comunes” (Hardin, 1968). En este punto Ostrom (1990) aporta la visión de instituciones como reglas para permitir conductas que solucionen la tragedia de los comunes.

Otros análisis del neoinstitucionalismo analizan conductas de individuos dentro de estructuras formales, como lo son las legislaturas cuyo análisis clásico se encuentra en Downs, pero que ha sido continuado por otros (por ejemplo, McCubbins y Sullivan, 1987; Shepsle y Weingast, 1995; Weingast, 1996; y Hinich y Munger, 1997)⁵. En el análisis del comportamiento de las agencias y entidades reguladores basados en la relación del principal-agente y la forma en que las reglas pueden modificar la conducta se encuentra el desarrollo de McCubbins, Noll y Weingast (1987), Lupia y McCubbins (1994) y Savoie (1994) entre otros.

Es importante también el aporte que provee el neoinstitucionalismo a la elección racional al relacionar los patrones de comportamiento y de cooperación cuando los individuos están dentro del juego institucional. De esta forma las instituciones pueden mejorar los problemas de coordinación y reducir los costos de transacción que puedan surgir (Shepsle, 1986; Weingast, 2002), además de beneficiar a los afectados (Moe, 2005).

Para objeto de estudio de esta investigación, es de particular interés la visión que aporta Weingast (1996) en el estudio de la elección racional neoinstitucional, ya que centra su análisis en cómo las instituciones producen ciertos resultados, a la vez que también estudia por qué las instituciones adoptan cierta forma y no otra y por qué son alteradas en ciertas circunstancias y no en otras. Este enfoque nos permitiría comprender a su vez las principales preguntas de investigación.

⁵ Sobre literatura de la elección racional institucional enfocada en el análisis de legislaturas se recomienda revisar a McCubbins y Sullivan 1987, Shepsle y Weingast 1995, Weingast 1996, Hinich y Munger 1997.

2. Visiones sobre cambio de políticas públicas (Policy Change)

¿Qué explicaciones aporta la literatura para entender por qué se produce un cambio de política pública, en cualquiera que sea el ámbito de acción que se considere? Esto es relevante puesto que aporta las bases para entender cómo surgen y cambian las políticas. Para este trabajo, en particular, resulta de interés para el análisis de la primera pregunta de investigación, relativa al por qué se aprueba el SADP en Chile.

En términos de marcos teóricos para entender el surgimiento y cambio de las políticas públicas, resultan útiles los trabajos recopilatorios de John (1998) y de Sabatier (2007). Se analizan los siguientes enfoques principales: enfoques institucionalistas, enfoques de grupos y redes, enfoques socio-económicos, enfoques racionales, y enfoques basados ideas.

a. Enfoques Institucionales: En el caso de los enfoques institucionalistas, se sostiene que los cambios de política se estructuran y están guiados por el diseño institucional imperante en un país, es decir, por la estructura del Estado, que está integrado por instituciones como el parlamento, el sistema legal, la organización de su administración pública, las atribuciones presidenciales, entre otras.

Originalmente los enfoques institucionalistas estaban fuertemente relacionadas con la historia, el legado del derecho y su evolución. No obstante, han surgido nuevos enfoques, como los neointitucionalistas (North (1991), Ostrom (1990)). Estos enfoques dejan de lado las miradas tradicionales que consideraban a las instituciones como neutras para las políticas públicas y las transforman en protagonistas de los cambios. Esta consideración se destaca por la importancia que le dan a las instituciones políticas y a la política como fuerza para el análisis de la implementación de políticas. Esto implica que distintos diseños institucionales podrían dar lugar a políticas públicas y acuerdos políticos diferentes, ya que las instituciones no sólo atañen la conducta, sino que también definen las normas del sistema político (Johnson 1975).

Los enfoques institucionales resultan útiles al momento de establecer estudios comparativos entre países para evaluar el surgimiento y cambio de una política pública aplicada a un mismo sector⁶. Esto implica que distintos diseños institucionales podrían dar lugar a políticas públicas y acuerdos políticos diferentes. Quizás uno de los ejemplos más claros de la relevancia del marco institucional está asociado al denominado “Consenso de

⁶ Consultar la literatura, por ejemplo, de Hall 1992, Immergut 1992, Steinmo 1989; 1993.

Washington”, consistente en aplicar en América Latina políticas pro mercado en la década de los ochenta. El resultado de ese proceso evidenció que la aplicación de políticas similares en contextos institucionales diferentes conduce a resultados distintos. Así, sólo algunos países tuvieron éxito tanto en el proceso de instalación de las políticas como en la ejecución de las mismas, observándose restricciones institucionales como niveles de corrupción, calidad de la burocracia, confianza en las reglas del juego, entre otras.

No obstante lo anterior, los enfoques institucionalistas han sido débiles al momento de explicar en sí el cambio de las políticas públicas, y han privilegiado la explicación de la estabilidad y mantención de una política determinada. Esto se debe a que, por lo general, las instituciones cambian mucho más lento (y tienden a ser más estables) que otros factores como podría ser la política y la economía.

Aun cuando se comprenda que el funcionamiento de la burocracia, y en concreto de los altos directivos de un Estado, esté atada a la estructura institucional, un cambio en la manera de selección de los directivos hacia un sistema de SADP no sería simple de explicar desde esta corriente.

Otras de las limitaciones de este enfoque, es que contempla a los grupos de presión circunscritos a las instituciones al perseguir sus intereses, pero no que éstas pueden cambiar por la acción de dichos grupos, o le restan importancia a los conflictos de intereses que puedan surgir en política, de lo que se hace cargo el enfoque de redes.

La aplicación de los enfoques institucionalistas ha sido aplicado a distintos ámbitos en las últimas décadas. Por ejemplo Richardson (1982) argumenta que las diferencias institucionales entre países son tan relevantes como las diferencias entre políticas. Weaver y Rockman (1993) a través de una vasta encuesta comparan las diferencias institucionales que se observan en sistemas parlamentarios respecto de sistemas presidenciales para explicar diferencias en el contenido de las políticas.

En otros ámbitos de acción, Shepsle (1979) para el ámbito de las legislaturas, Allison (1971) para el estudio de la burocracia, y Dunleavy (1990) para el análisis de las instituciones propias del poder ejecutivo, han desarrollado estudios que aplican el criterio institucionalista para analizar el cambio de políticas públicas.

b. El enfoque de redes y grupos: se caracteriza por entender que los cambios de política están determinados por la estructura de asociaciones y relaciones informales entre

los distintos actores, tanto dentro como fuera del proceso político. Gobiernos y burocracias necesitan grupos que los provean de ideas. Un estudio clásico en esta línea lo conforma la investigación de Truman (1962) donde especifica que el proceso del gobierno no puede ser entendido aparte de la acción de grupos, especialmente aquellos con intereses organizados. Hasta la fecha no pocos autores han indagado en estas relaciones (Richardson y Jordan 1979, Wilson 1980, Petracca 1992).

Así, las redes y su estructura son la variable clave para entender los resultados de las políticas y los cambios en éstas. Estos grupos reflejan la complejidad en la especialización del mundo económico y social. Por esta razón, esta es una corriente pluralista, en el sentido de que en ella se pierde la diferenciación, para motivos del análisis, del mundo público y privado.

Aun cuando se le criticaba a esta aproximación que no era capaz de explicar los cambios o las diferentes políticas entre un sector u otro, algunos neopluralistas han reconocido que la diferencia entre las políticas estaría guiada por la desigual participación de ciertos grupos en la formulación de políticas (Lindblom 1960, 1968).

Este enfoque de grupos no sería el óptimo para estudiar el cambio ni comportamiento del sistema de servicio civil en Chile, ya que tiende a subestimar las estructuras del Estado, así también como sus instituciones para comprender las reglas o mecanismos bajo las cuales actúan los grupos. Una aproximación que permita tener una visión completa acerca de esto, se ha dado a partir de mezclas con otros enfoques ya nombrados, como lo es el institucionalista o el de elección racional.

El enfoque de redes también ha ganado terreno al momento de estudiar los grupos de interés, esta vez visualizándolos desde esferas de influencia, sean a nivel de sector de una política particular, o revisándolo desde el nivel del gobierno central al gobierno local. Sin embargo, este enfoque ha sido débil en un estudio formal o riguroso (Dowding 1995) que permita a su vez cuantificar la intensidad con la cual participan los grupos y redes en el *policy-making*, además de llevar a la confusión de poder comprender dónde comienzan y terminan estas redes.

c. Los enfoques socio-económicos, por su parte, asignan toda la fuerza explicativa de un cambio de políticas a las causas socio-económicas, otorgando toda la importancia a la situación económica y a los cambios o circunstancias sociales que pueda enfrentar una

sociedad en un determinado momento. Entre las aproximaciones socioeconómicas se pueden encontrar enfoques funcionalistas, de desarrollo, de globalización, el embudo de causalidad y la regulacionista.

Varios de estos enfoques tienen su origen en una visión marxista de los procesos (Marx y Engel, 1848), entienden las políticas como resultado de las formas de producción de las sociedades capitalistas, y los cambios en éstas están determinadas por los cambios en la macro estructura económica de producción.

Esta visión funcionalista entiende que las políticas implementadas son un reflejo de los intereses burgueses⁷. Estos enfoques pretenden que las variables sociales y económicas, y más aun la forma de producción capitalista, sean determinantes, aun cuando estas no pueden comprender la complejidad de las políticas ni la variación entre un sector u otro, o de países similares que han adoptado políticas diferentes. Entre los enfoques hay quienes han desarrollado miradas que priorizan el ámbito de lo regulatorio como Aglietta (1979), Lipietz (1998, 1992) y Jessop (1990). Otros colocan el foco en la globalización como Picciotto y Radice (1973).

Más allá de las corrientes marxistas existen también enfoques socioeconómicos que destacan otras miradas. Así, por ejemplo, Easton (1965), Wilenky (1975) y Jackman (1975), dan cauce a las investigaciones que intentan vincular el contexto o realidad económica con las decisiones de política pública. Este enfoque comparte con el enfoque marxista la reflexión sobre el fenómeno económico pero desde un ángulo diferente.

Un último aspecto a destacar en los enfoques socioeconómicos –y que se vincula de alguna forma con los enfoques racionales e institucionales- guarda relación con la interdependencia entre el ciclo político y el ciclo económico para la toma de decisiones de política pública.

d. Los enfoques racionalistas se caracterizan por entender los cambios de políticas públicas como el resultado de juegos sucesivos de interacción entre individuos racionales que buscan maximizar sus beneficios en un ambiente de información generalmente incompleta, en el que tienen lugar negociaciones e intercambios sucesivos. Así, para este tipo de enfoque las instituciones suelen ser exógenas y se asumen como dadas, colocando el

⁷ Algunos autores que han seguido este enfoque son Bowles y Gintis (1976), O'Connor (1973) y Gough (1979).

énfasis en el estudio de las interacciones entre individuos como explicación de las políticas públicas.

La elección racional supone un modelo simplificado de la conducta humana. Aun cuando hay muchos aspectos de las políticas públicas que no obtendrían explicación desde este enfoque, por la simplicidad de algunos de sus supuestos (John 1998: 119) por lo general, permite estudiar diversas circunstancias políticas a través del tiempo, de diversos sectores o en espacios diversos.

Una de las grandes aplicaciones de estos enfoques es en el estudio de la acción colectiva como problema de cooperación (Olson 1965, Hardin 1968), además del comportamiento de burócratas en la negociación de presupuestos (Dunleavy 1991, James 1995).

Algunas de las críticas a este enfoque es lo idealista de sus supuestos de comportamiento humano, su baja aplicación a problemas políticos testeables y medibles por la dificultad para cuantificar algunas de las preferencias (Green y Shapiro 1994).

e. El último de los grandes enfoques que recoge John es el enfoque basado en ideas. Se trata de una mirada del cambio de políticas públicas que pone el énfasis en las ideas sobre las soluciones a las necesidades de políticas públicas toman fuerza propia y logran preponderar e imponerse por sobre los intereses existentes.

Bajo esta perspectiva cobra importancia el sistema de ideologías y creencias, así como también el discurso político para explicar el cambio en políticas públicas. Los teóricos de este enfoque no suponen que las ideas tengan una existencia independiente del proceso político. Es más, desde concepciones del mundo, conocimientos y creencias pueden llegar a explicar lo que suceda con el rol de instituciones políticas, grupos y fuerzas socioeconómicas. Algunos desarrollos de este enfoque se ha guiado por la toma de decisiones bajo el *agenda setting* (Cobb y Elder 1972, Downs 1972).

No obstante, no ha sido este enfoque una herramienta poderosa de análisis, ya que bajo el enfoque de *Ideas* se encuentran sistemas de creencias, ideologías, discursos, muchos de los cuales tienen distintos métodos de estudio y contraste, lo cual ha complicado el seguimiento y desarrollo de una estructura formal para su estudio.

John critica estos enfoques sosteniendo que su fuerza analítica no es capaz de explicar adecuadamente los cambios de política y la variabilidad de políticas en distintos sectores y

países, aún cuando algunos de ellos se caracterizan por ser enfoques multidimensionales, aunque no suficientemente integradores.

Por ello, recoge tres enfoques integradores que han sido relevantes, además de proponer un cuarto enfoque para el análisis de las políticas públicas. Señala que entre los enfoques que integran dimensiones, destacan las coaliciones promotoras de Sabatier (Sabatier 1991, Sabatier y Jenkins-Smith 1993, Sabatier 2007), las corrientes de políticas (*policy streams*) de Kingdon (1984), y el *Punctuated Equilibrium Model* de Baumgartner y Jones (1993)

a. Las coaliciones promotoras (*Policy Advocacy Coalition Framework, PAC*) de Sabatier y Jenkins-Smith (1988) consisten en un modelo integrado, que asigna relevancia principalmente a las redes y a las ideas, y en menor medida a las instituciones. Sostiene que las políticas cambian como resultado de la acción de coaliciones promotoras más amplias que las redes tradicionales, puesto que además de los políticos y los policy makers, incluye también a los medios de comunicación, los periodistas, burócratas, investigadores y otros.

La diferencia de esta corriente con el enfoque de Ideas y redes, es que además de dar gran valor al componente del sistema de creencias, se lo asigna de forma importante al conocimiento técnico y especializado que pueda surgir de centros de estudios o medios tradicionales de comunicación.

El enfoque plantea que normalmente existen dos a cuatro coaliciones promotoras con ideas y creencias que intentan lograr que sus ideas se traduzcan en un cambio de política o en la protección de una existente. Señala que existen distintos niveles y subsistemas en el análisis y desarrollo de las políticas públicas y que los actores que integran las coaliciones desarrollan procesos de aprendizaje a través del tiempo. Además, si estos actores desean influir en el proceso de las políticas, deben especializarse. Así, Sabatier estima que se requiere una década de observación para entender la dinámica de formulación y cambio de políticas en un sistema.

Para que ocurra un cambio en las políticas, Sabatier estima que la mayor relevancia la deben tener los eventos que inciden en el contexto político que aquellos que inciden en lo socioeconómico. Aun así, en los últimos aportes de este enfoque, se reconsideran también necesarios shocks internos (cambios en las creencias) como también cierta política de negociaciones y acuerdos (Sabatier y Weible 2007). Se considera que los efectos

socioeconómicos se traducen en relevantes para activar o modificar coaliciones promotoras cuando éstos inciden en el ámbito político. Entre las debilidades de este modelo –según John– se encuentra la limitada participación que se asigna al comportamiento humano, enfoque proveniente de la psicología social (Putnam 1976, Schlager 1995, March y Olsen 1996), y, en menor medida, a las instituciones. Aún a pesar de ello es un enfoque sólido para explicar la estabilidad y cambio en las políticas públicas.

b. Un segundo enfoque integrador son los *Multiple Streams (policy streams)* de Kingdon que explica cómo las políticas son hechas en los gobiernos bajo condiciones de ambigüedad. Aun cuando hay varios niveles de gobierno acá solo se explica en cuanto a la formación de las políticas, toma de decisiones y fijación de agenda (Zahariadis 2007).

Estas corrientes de políticas se enmarcan en un supuesto básico: las políticas están en permanente cambio, no existiendo prácticamente estabilidad. Todo está en permanente cambio. El modelo sostiene que en este esquema de permanente cambio las ideas han ido evolucionando y tomando forma propia a través del tiempo, siendo difícil identificar el punto de partida de una idea, puesto que puede haber surgido de una forma y luego evolucionado a otra diferente. Otros de los supuestos, es el de racionalidad limitada (March y Simon 1958), en el sentido de que los políticos sólo pueden observar uno o algunos problemas a la vez, no todos. Además de que se ven limitados en el tiempo para tomar sus decisiones.

Las políticas públicas, para Kingdon, cambian como resultado del flujo de tres procesos o sistemas: problemas, políticas públicas, y procesos políticos. En lo que se refiere a problemas, se trata de asuntos que llaman la atención de uno o más actores de la comunidad y que requieren alguna solución, cambio o mejora. Por lo general se trata de necesidades que los ciudadanos o los políticos quieren, como lo son los indicadores. (Stone 1988) No todas las condiciones son problemas, pero dependen del manejo y la persuasión (Kingdon 1984) que se haga de ellos la incidencia que puedan tener sobre la agenda (Zahariadis 2003).

Las políticas públicas son las propuestas que los expertos, investigadores y funcionarios han construido como solución a los problemas existentes y que se encuentran disponibles para ser aplicadas ante los distintos problemas que la sociedad enfrenta. Por lo general se trata de una combinación, donde algunas de ellas se mantienen, otras mutan y otras desaparecen dependiendo de los valores que existan. (Zahariadis 2007).

El proceso político, está compuesto por el humor o clima nacional, los grupos de interés y los cambios en legislaturas o administrativos. Así, por ejemplo, las elecciones, los cambios de autoridades y de coaliciones, influye en la valoración de los problemas, en su significancia y en la determinación de los problemas a resolver a través de políticas. El gobierno manipula el clima nacional a través de la opinión pública, promoviendo ciertas cosas en la agenda. Los políticos ven el apoyo de los grupos de interés como aprobación o desaprobación hacia algún tema o política.

El escenario descrito por Kingdon tiene elementos evolucionarios, por cuanto las ideas se van desarrollando en el tiempo y no existen causas necesariamente lógicas para el desenvolvimiento de las políticas. En cambio, Kingdon considera que las políticas públicas surgen muchas veces cuando existen “ventanas de oportunidad de políticas” o *policy windows*, que surgen ante la aparición de problemas nuevos o eventos políticos relevantes. Lo interesante es que las ventanas de oportunidad suelen estar abiertas por períodos cortos y pueden o no ser aprovechadas para traducirse en nuevas políticas a través del desarrollo de las corrientes de problemas, propuestas de políticas, y procesos políticos. En algunos casos estas ventanas de oportunidad pueden llegar a ser predecibles.

Para entender cómo logran conectarse estas tres corrientes, Kingdon adapta el modelo de toma de decisiones en organizaciones *Garbage Can* desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972). Este enfoque analiza cómo los tomadores de decisiones procesan los problemas que son “lanzados” a las organizaciones y buscan la forma de resolverlos. En el proceso de intentar resolver los problemas, los tomadores de decisiones van resolviendo esos y otros problemas, van surgiendo nuevos desafíos, transformándose el proceso de creación y desarrollo de políticas públicas en un proceso inestable, desordenado y caótico. El éxito de los tomadores de decisiones dependerá de los recursos con lo que los líderes cuenten para llevar a cabo los cambios. Así es como explica Kingdon el proceso de cambio y variación de las políticas públicas, a través de la interacción de estas corrientes de propuestas que se activan por ventanas de política.

c. Un tercer enfoque integrador es el *Punctuated Equilibrium Model* (PEM) de Baumgartner y Jones (1993) y Baumgartner, Jones y True (2007). Si bien tiene aspectos coincidentes con el modelo de Kingdon, el PEM plantea también diferencias. Entiende que en los procesos de desarrollo de las sociedades existen momentos de estabilidad y momentos

de cambio, a diferencia del modelo de Kingdon que reconocía permanente inestabilidad. Los autores de esta mirada identifican que existen rápidos cambios entre los períodos de estabilidad y los períodos de inestabilidad y caos, y que es común que existan incentivos para que distintos actores formen coaliciones para asegurar estabilidad.

Los pilares de este modelo se basan en la institucionalidad política existente y en el supuesto de la racionalidad limitada donde se enfatizan los siguientes puntos: 1) definición del tema y 2) la agenda setting. La explicación para el cambio a gran escala en las políticas viene de la interacción entre múltiples niveles institucionales y de conductas decisionales, combinación que crea la estabilidad y la movilización en el equilibrio puntuado. (Baumgartner et. Al. 2007).

Esta estabilidad es alterada, sin embargo, por hechos puntuales que generan foco de atención en los tomadores de decisiones, modificando la agenda pública y acelerando los procesos de cambio de políticas. Así, ante un período de estabilidad, puede venir un período de importante inestabilidad y cambio, el cual es acelerado a partir de un hecho que genera atención y capta la atención focalizada de actores y coaliciones en pro de un cambio.

Las imágenes políticas juegan un rol fundamental en la expansión de temas bajo el control de especialistas o de intereses especiales, se trataría de monopolios de políticas. Estas imágenes en políticas explicarían los cambios aun en situación de estabilidad, ya que permiten que ciertos valores y creencias triunfen en un determinado monopolio de política. Por otro lado, el diseño de instituciones políticas puede explicar la estabilidad en ciertas áreas aun cuando existan en la agenda pública temas de gran interés.

La racionalidad limitada se puede observar en el modelo de toma de decisiones (Wildavski 1964) aplicada al sistema político. Esto es, entender que al igual que en el individuo (Simon 1957, 1979), el sistema político y sus subsistemas sólo pueden poner atención a un gran tema a la vez, por lo cual el resto de los temas se van procesando en los subsistemas de forma paralela. Los subsistemas (monopolios de políticas) compiten entre sí para que sus temas triunfen en la agenda y se traduzcan en un cambio (Baumgartner et. Al. 2007).

El PEM es un enfoque integrador dado que recoge los distintos elementos de un proceso de toma de decisiones: instituciones, ideas, actores, redes y contexto socio económico, entre otros. Constituye un marco útil para explicar contextos de cambio e

inestabilidad, acelerados por hechos o causas que cambian las prioridades y creencias de los actores, de las redes, dentro de un determinado contexto institucional y de cambios sociales y económicos.

Para terminar esta sección, cabe señalar que los primeros enfoques descritos: instituciones, actores racionales, enfoques socio-económicos, redes, e ideas, se caracterizan por ser análisis de tipo *single level* o de un nivel preponderante. El segundo grupo de enfoques: Coaliciones Promotoras, Multiple Streams, y Punctuated Equilibrium Model, son enfoques integradores de las dimensiones o niveles de los que se hacían cargo los otros modelos más simples. Se trata de modelos que se diferencian en la estabilidad o inestabilidad que suponen, además de la relevancia que le asignan a hechos externos para activar los procesos de cambio de política, sean estos de cambios en la composición de las instituciones políticas, información técnica, temas de agenda o todos.

Tal vez una forma de sintetizar estos enfoques está dada por una mirada directamente evolutiva o evolucionaria acerca de los cambios de políticas públicas. Eso es lo que hace John al cerrar el análisis de los distintos modelos, sugiriendo una profundización de los modelos de Kingdon y Baumgartner-Jones⁸ para proponer un esquema de evolución en que los eventos aleatorios tienen relevancia en los cambios de política y en los cuales los distintos elementos involucrados en un proceso de formulación y cambio de política son recogidos integralmente.

2.1 El Estado y la Burocracia

A fines de la década de los '90, muchos fueron los análisis y reflexiones en torno al Estado. Estas reflexiones fueron motivadas por el informe del Banco Mundial de 1997, denominado *El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997) donde se discutió cuál debía ser el rol del Estado en un mundo cambiante y en constante desarrollo. No son pocos los autores (Repetto 1998, Prats i Catala 1998, Evans y Rauch 1999, Bresser-Pereira 2000, Ramírez 2002, Heredia 2002, entre otros), que estiman que este informe

⁸ El modelo del equilibrio puntuado claramente es una evolución de los modelos incrementalistas de las políticas públicas, para revisar en mayor detalle el modelo incrementalista ver a Lindblom (1959) y Wildavsky (1964). Para ver una visión evolutiva del modelo incrementalista y de equilibrio puntuado ver a Robinson (2007).

constituye un elemento importante en el impulso que los gobiernos y la literatura han dado a los procesos de reforma y modernización del Estado en el mundo ⁹.

Lo que tienen en común todos los cambios que se iniciaron en los noventa y han continuado en esta década, es la necesidad del Estado por aumentar su eficiencia y gestión administrativa. Estos cambios son motivados por la necesidad de que el estado se adapte a los cambios recientes que experimenta la sociedad moderna, a un Estado dinámico que debe enfrentar problemas de diversa índole. Estos múltiples problemas a su vez, ofrecen gran cantidad de soluciones y por variados estilos de intervención (Peters 2002). Por ello, la nueva gerencia pública (Rajevic, Pardo y Goya 2000) propone el desarrollo de un proceso de reforma conducente a aumentar la eficacia del Estado, adaptándolo al nuevo contexto que enfrenta.

Evans y Rauch (1999) analizan la incidencia de la calidad de la burocracia en el desempeño económico de los países. Para ello, construyen una base de datos de treinta y cinco países en vías de desarrollo y contrastan su desempeño económico con ciertos indicadores de calidad de la burocracia. Los autores rescatan la contribución de Weber (1968 [1904-1911]) en su ensayo *Economía y Sociedad*, quien postulaba el valor fundamental de la burocracia en el crecimiento económico ¹⁰. Sostienen que el crecimiento se sustenta en gobernanza y en la existencia de una burocracia bien organizada.

2.2. ¿Por qué reformar la burocracia? ¿Por qué se aprobó el SADP?

Hasta ahora se ha discutido las explicaciones para un cambio de política pública. Pero es fundamental también preguntarse –al momento de introducir un cambio en la burocracia– con qué enfoque pretende realizarse.

Por ello, la "política de las políticas de reforma", la "economía política del proceso de reforma", o simplemente la cuestión política subyacente a la reforma administrativa es de vital interés y motivación. Para efectos de consistencia, esta sección sigue la línea argumental presentada por Peters y Pollitt y Bouckaert en los textos ya citados.

⁹ Evidentemente los procesos de reforma y modernización no se inician ni terminan con el informe del Banco Mundial. Es abundante la literatura existente y las prácticas desarrolladas en el mundo en materia de cambio institucional en el Estado.

¹⁰ En contraposición a la postura de Adam Smith quien entendía al Estado como un enemigo del desarrollo económico si su rol iba más allá de proteger los derechos de propiedad de las personas.

Para Peters los principales argumentos que invocan los políticos para las reformas son los siguientes: reducción de costos y aumento de eficiencia; calidad; la situación de los trabajadores del Sector Público; la estructura; un cambio de enfoque en las políticas; una mayor transparencia y rendición de cuentas; y la Política. Adicionalmente, Pollitt y Bouckaert agregan otros actores fuera del sistema mismo, como son algunos *think tanks* y académicos, siendo estos, como se verá más adelante, un aspecto importante de destacar por la relación que tiene con los elementos abordados en este trabajo.

Resulta evidente por qué los costos, la calidad y la estructura pueden ser fuente de motivación para reformar la administración. No obstante, la claridad que puede existir respecto de la situación de los funcionarios y de la política como motores que activan un proceso de cambio político, puede ser menor.

Los trabajadores del sector público constituyen un grupo de interés importante. Desde una perspectiva comparada, los niveles de influencia de los directivos son diversos a lo largo del mundo. Mientras en algunos países los dirigentes políticos fundamentan las reformas con un escaso rol e influencia de parte de los funcionarios, en otros países sucede lo contrario, siendo los políticos promotores de reformas, toda vez que asumen que los funcionarios organizados se constituyen como jugadores con poder de veto (*veto players*) en procesos de modernización y cambio del Estado¹¹.

No obstante, se debe considerar que en más de algún caso de reforma los altos directivos de los servicios públicos y de la administración han sido un importante motor para el cambio (Pollitt y Buckaert 2004). Dunleavy (1991) incluso elaboró un modelo de “*Bureau-shaping*” en el cual los altos directivos de las agencias ganan reorganizando a sus subordinados, alejándose ellos mismos de los problemas operacionales.

La segunda gran línea a explicar son las motivaciones propiamente políticas. Como acertadamente dice Peters: “... *in the process of administrative reform, politics is trumps*” (Peters 2002:365). En este sentido, el compromiso político es clave en cualquier proceso de reforma de la administración. Esto explica que las reformas tengan lugar en algunos momentos y no en todos, y por qué algunos actores políticos no tendrían incentivos a hacerlo, como un mecanismo de *self-enforcing* (Weingast 1996). De allí la importancia de entender

¹¹ Podría afirmarse que esto último es lo que ha sucedido con los funcionarios públicos chilenos organizados en la ANEF, quienes han sido parte directa e influyente de las negociaciones en los procesos de modernización de la administración pública chilena.

que el rol de las motivaciones para introducir cambios en la burocracia está fundamentada en dos causas principales¹²; por una parte, los bajos niveles de aprobación y evaluación positiva de la opinión pública respecto de la burocracia (Latinobarómetro, 2009), lo que puede repercutir en la percepción que se tiene del desempeño del Estado. A este respecto Schick (2005) sostiene que la legitimidad de un gobierno en el corto plazo estaría relacionada en la lealtad de la administración con el gobierno electo y en el desempeño de sus funciones frente a los ciudadanos. Luego, si existe una percepción negativa de los funcionarios por parte de la población en periodos electorales, representa un atractivo especial y un capital político adicional para los dirigentes políticos, para capitalizar el interés ciudadano a través de proponer e impulsar cambios a la administración del Estado¹³ (Johnston 1986).

La segunda causa principal es la incertidumbre política. El supuesto fundamental es el siguiente: los gobiernos no tienen interés *per se* en reformar la administración puesto que ello significa una nueva distribución de poder entre los actores, que normalmente se traducirá en una reducción de cuotas de poder para la coalición gobernante (Peters 2002). Adicionalmente a lo anterior, los gobiernos no tienen interés en involucrarse en procesos de reforma dado que se trata de procesos costosos -en tiempo y recursos- y con resultados inciertos -el éxito de las reformas depende en parte importante de la calidad de su implementación, no sólo de su diseño original-. A lo que podríamos agregar un tercer supuesto: los gobiernos no siempre alcanzan a capitalizar los beneficios de la reforma. Por hipótesis, entonces, se puede sostener que un gobierno tenga pocos incentivos para impulsar un proceso de reforma.

No obstante, el escenario para un gobierno o coalición cambia radicalmente cuando enfrenta escenarios de incertidumbre. En efecto, cuando un gobierno ve amenazada su posición política o ve riesgo de pérdida de poder -ya sea por el éxito de sus opositores o por problemas de corrupción o transparencia- es normal que su disponibilidad a la reforma aumente de forma significativa, proponiendo paquetes de reformas que den cuenta de su espíritu y disposición a la transparencia y mejora en la gestión pública.

¹² Una tercera causa podría ser la ideología y convicción de la necesidad de hacer cambios, pero ello constituye una motivación interna, la cual distinguimos respecto de los dos ejemplos de causas que se desarrollan en el texto y que se caracterizan por ser motivaciones de tipo externas.

¹³ Aún cuando pierdan después el interés por implementarlos.

En cuanto a los actores *outsiders* o actores fuera del sistema, Pollitt y Bouckaert afirman que por lo general han jugado un rol clave en los procesos de reforma en muchos Estados. Un caso son las grandes consultoras que han influido en el caso de Gran Bretaña, como lo son PricewaterhouseCoopers, Ernst and Young y KPMG, así también *think tanks* tales como The Adam Smith Institute y The Intitute for Economic Affairs.

Con esta breve explicación acerca de las motivaciones de los actores políticos así también como *outsiders* para impulsar -o frenar- los procesos de cambio en la administración, se presenta a continuación un breve análisis de la experiencia comparada en procesos de reforma a la gestión pública.

3. Enfoques para el estudio de la burocracia con énfasis en los mecanismos de control.

La segunda pregunta de investigación de este trabajo analiza si el SADP cumple con los estándares del modelo principal – agente. Para una adecuada comprensión de este enfoque, se requiere previamente revisar distintos enfoques para el estudio de la burocracia. A continuación se propone una forma de analizar la burocracia a través de cuatro enfoques¹⁴. Éstos no han sido simultáneos en su desarrollo en el tiempo. En efecto, se podría señalar que ha existido una evolución del pensamiento a lo largo de los años, y también un cambio de contexto en el rol que el Estado -y sus órganos- cumplen en la sociedad. Por ello, podría decirse que las contradicciones que podrían visualizarse entre los enfoques no lo son solo parcialmente, e incluso en algunas ocasiones el surgimiento de un enfoque es el resultado a las carencias que un enfoque originario presentaría para analizar la realidad burocrática ante un nuevo contexto.

Si bien los cuatro enfoques que se presentan a continuación no tienen igual entidad y relevancia, se ha seleccionado presentarlos de esta forma porque se estima que cada uno enfatiza un ámbito que lo destaca. Los cuatro enfoques son los siguientes: la burocracia ideal - formal; la burocracia vista desde la gerencia; la burocracia como una parte integrante y colaborativa de un proceso más amplio de gobierno de la sociedad; y los burócratas maximizadores y los modelos racionales de burocracia. Estos cuatro puntos de vista dan vida

¹⁴ Se trata de una clasificación arbitraria definida para este trabajo.

al enfoque weberiano, a la idea de la Nueva Gestión Pública, a la idea de Gobernanza, y a la idea del Public Choice aplicado a la burocracia¹⁵.

El modelo formal weberiano se caracteriza por dar énfasis y tomar inspiración desde la ley y el derecho administrativo. En el caso del NPM, la fuente principal está en teorías organizacionales de gestión y gerencia, es decir, su foco está en el management. En el caso de la gobernanza, la causa que lo motiva es de corte político, especialmente a la luz de entender el rol del Estado en un nuevo contexto, surgiendo la necesidad de organizar la burocracia de una nueva forma para responder a ese cambio político. Por último, la mirada del Public Choice se inspira sin dudas en la economía y en los supuestos que ella aporta acerca del comportamiento de los individuos.

Tabla 1: Resumen de Enfoques sobre la Administración Pública y su foco principal

Enfoque	Foco Principal (punto de partida para su análisis)
Modelo Clásico Weberiano	Ley / Derecho Administrativo
New Public Management	Administración / Management
Gobernanza	Política
Public Choice	Economía

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan los aspectos más relevantes de cada enfoque, deteniéndose con especial profundidad en el Public Choice, puesto que a partir de este macro enfoque se han vinculado campos disciplinarios como el neoinstitucionalismo racionalista, marco central de análisis de este trabajo¹⁶.

¹⁵ Para algunos el NPM no constituye un enfoque en sí mismo sino que se trata de una más de las manifestaciones del Public Choice a la burocracia. Como se explica más adelante, si bien tienen puntos de coincidencia con el Public Choice, se trataría de enfoques diferentes dado que su locus está originado en fuentes diferentes. Mientras el NPM busca eficiencia, gerentear, descentralizar y poner foco en el rol del directivo público, el Public Choice pone foco en la relevancia de reconocer el comportamiento utilitarista y maximizador de los individuos, que, en las dinámicas de interacción burocrática se puede traducir en conflictos y falta de alineamientos.

¹⁶ El neoinstitucionalismo racionalista surge tanto del public choice como del institucionalismo y otros enfoques de la economía como la economía institucional, la historia económica, etc.

3.1 El Punto de partida: el enfoque Clásico de Weber

Sin duda Max Weber (1864/1920, entre otras obras) es uno de los autores más relevantes en las ciencias sociales, extendiendo su influencia a materias tan relevantes para este estudio como es la organización de la burocracia y las formas de dominación.

Weber considera que existen distintas formas de dominación, liderazgo u organización. Una de ellas es la dominación en base al carisma o los vínculos, otra clase de dominación es aquella fundada en la tradición y la autoridad de tipo patriarcal o feudal, y una tercera clase de dominación es la que se conoce como dominación legal-racional.

Este tipo de dominación o liderazgo caracteriza la organización del Estado actual y también a la burocracia, la que constituye para el autor un ejemplo adecuado de dominación que puede lograrse de mejor forma a través de la dominación legal por sobre otras formas de dominación.

De esta forma se entra al análisis del planteamiento burocrático de Weber, quien considera en el sustrato de su pensamiento sobre la burocracia el hecho de que los funcionarios buscan la obtención de mayor poder, lo que debe ser regulado y controlado a través de una forma de dominación.

El sociólogo alemán plantea que puede definirse un tipo ideal de burocracia. Al respecto, existen distintas lecturas de lo que Weber ha querido señalar. Mientras que para algunos esta burocracia de tipo ideal constituye una forma rígida de clasificar las organizaciones y servicios públicos en la forma en que se deben organizar, para otros Weber no habría querido ofrecer una categorización rígida de las estructuras burocráticas sino una estructura metodológica que permitiera la construcción de *test* e hipótesis contrastables con la realidad, siendo la definición de burocracia ideal el sustento para dicho test y evaluación. Nos parece que el segundo enfoque tiene más sustancia en la forma de entender el pensamiento de Weber.

Ahora bien, la burocracia de tipo ideal se caracteriza por la organización en base a los siguientes principios fundamentales:

- a) los funcionarios prestan su servicio de forma continua;
- b) el servicio es desarrollado en estricto cumplimiento de las normas de impersonalidad, dentro del marco de competencias asignados, y con facultades acotadas a su responsabilidad para ejercer autoridad e imponer sanciones;

- c) opera una estructura jerárquica en la organización burocrática, en la cual superiores controlan a inferiores y así sucesivamente;
- d) existe una definición legal-formal de las tareas de cada funcionario y cargo, aportando especificidad en los roles y predictibilidad en las decisiones;
- e) los funcionarios no se apropian de los beneficios que generan pero son responsables por los recursos que administran y gestionan.

Todos estos principios dan cuenta de un esquema de dominación basado en la norma, en la predictibilidad, en la impersonalidad y en la formalidad.

No es –tal vez- la eficiencia el principal paradigma u objetivo a alcanzar por este enfoque, aún cuando puedan lograrse altos niveles de eficiencia. Lo importante es determinar la forma de organización para lograr la dominación y la burocracia de tipo ideal planteada por Weber constituye una base fundamental.

La observación de la realidad nos muestra que la burocracia ideal de Weber no constituye por sí sola en una descripción fidedigna y comprensiva de lo que sucede en la sociedad. En efecto, la literatura ha profundizado y ha buscado nuevas formas de entender la organización burocrática.

Cualquiera sean las líneas que se hayan desarrollado para entender la burocracia y la organización de las instituciones públicas, Weber sigue siendo un pilar fundamental y un punto de partida para los análisis, y por supuesto para éste en particular.

3.2 El enfoque del New Public Management

Aunque algunos lo han declarado muerto (Dunleavy et al. 2005), el NPM, la Nueva Gestión Pública, o la Nueva Gerencia Pública es un enfoque sobre el cambio burocrático y sobre la gestión pública que merece ser analizados. Es amplia la literatura que ha abordado el tema, ya sea analizando su concepción teórica como analizando sus aplicaciones prácticas en distintas partes del mundo.¹⁷ En efecto, para el caso de América Latina, Ramió y Salvador (2005) desarrollan en profundidad el análisis de la Nueva Gestión Pública para la región, a partir de una reflexión crítica sobre la gestión pública en base a un enfoque institucional. Así,

¹⁷ Aucoin 1990, Barzelay 2000, 2001, Dunleavy et al 2005, Dunleavy y Hood 1994, Hood 1991, Hood y Peters 2004, Lane 2000, Moore 1995, Pollitt 2001, Schick 1996, entre otros, contienen una adecuada revisión de la literatura relevante y el desarrollo de este enfoque en las últimas décadas.

aportan una reflexión neoinstitucionalista al estudio de la NGP para el caso del continente sudamericano.

No existe acuerdo sobre el concepto de NPM ni tampoco sobre su alcance teórico. En esto último, mientras para algunos el NPM es un conjunto de técnicas gerencialistas aplicadas a la administración pública, para otros el NPM consiste en un enfoque teórico que aporta una visión filosófica sobre la forma en que se debe reformar y gestionar la burocracia.

En este entorno de diversidad de visiones y enfoques, y a falta de definiciones¹⁸ adecuadas o conciliadas sobre el asunto, parece de utilidad sintetizar cuáles son elementos principales que dan forma a este enfoque. En su clásico trabajo del año 1991, Hood plantea (1991: 4-5) una primera síntesis de los elementos que caracterizan al NPM:

- a) *hands-on professional management* en el sector público.
- b) estándares explícitos de mediciones y desempeño.
- c) mayor énfasis en el control de los productos.
- d) giro hacia la desagregación de unidades en el sector público.
- e) giro hacia una mayor competencia al interior del sector público.
- f) énfasis en la aplicación de estrategias gerenciales del sector privado.
- g) foco en una mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos.

La evolución de los estudios analíticos de este enfoque para la administración pública y la organización burocrática fue desarrollándose y encontrando nuevas síntesis y planteamientos. Así, una década después, Pollitt (2001) plantea que son los siguientes los elementos que los académicos coinciden mayoritariamente en reconocer como bases del NPM:

- a) Pasar de un enfoque centrado en los insumos a uno centrado en los productos y resultados.
- b) Aumentar las mediciones, a través de baterías de indicadores y estándares.
- c) Preferencia por formas organizacionales especializadas y planas, antes que grandes organizaciones con multiplicidad de propósitos y tareas y de estructuras jerárquicas.
- d) Reemplazo de sistemas jerárquicos por nuevos sistemas de contratos o relaciones contractuales en el sector público.

¹⁸ Barzelay (2000: 230, 2001) define el NPM abstractamente “*as a field of professional and policy discussion –conducted internationally- about subjects concerning public management, including public management policy, executive Leadership, design of programmatic organizations, and government operations*”.

- e) Aumento en el uso de mecanismos de mercado o cuasi mercado en la provisión y prestación de bienes y servicios en el sector público, incluyendo privatizaciones, tercerizaciones, etc.).
- f) Cambio de la frontera entre lo público y lo privado a través de nuevas alianzas público – privadas, entre otros cambios.
- g) Priorización de la eficiencia y el individualismo, antes que el universalismo, la equidad, la seguridad.

Tanto Hood como Pollitt comparten varios de los elementos, pero no todos. En otro enfoque sobre el NPM, Dunleavy (1997) y Dunleavy et al (2005) plantea que el New Public Management se caracteriza por tres principios fundamentales: desagregación, competencia, y uso de incentivos para los funcionarios y sus organizaciones.

El NPM ha tenido su apogeo en la Inglaterra de los años ochenta a través de las reformas de Westminster y a través de los cambios introducidos en Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

Cabe destacar que hasta el momento los intentos por sistematizar el NPM han estado influidos principalmente por *practitioners* más que por investigadores del mundo académico lo que se ha traducido en sesgos y énfasis propios de quienes aplican más que teorizan sobre el tema. Ejemplo al respecto lo vemos en los trabajos de Osborne y Gaebler (1992), Schick (1996) y Moore (1995) sobre creación de valor en el sector público.

Esta diversidad de orígenes y enfoques para describir al NPM ha llevado a los académicos a preguntarse cuáles son sus fuentes o paradigmas de base. Se reconocen dos grandes fuentes para el enfoque: enfoques gerencialistas del tipo neo taylorismo, y enfoques económicos basados en la economía política institucional (Hood 1991).

Al respecto, pareciera ser que el NPM se encuentra más influido por el paradigma gerencialista que por el enfoque economicista, toda vez que el énfasis se encuentra en la aplicación sistemática de enfoques privados de gestión a la dinámica de trabajo del sector público, que incluyen esquemas de incentivos, racionalización de las estructuras organizacionales, dilución de las jerarquías, introducción de competencia en la provisión de servicios, y, especialmente, un énfasis en los resultados antes que los procesos.

Lo anterior no desconoce la incidencia que sobre el NPM tiene la Nueva Economía Institucional, (Public Choice, la Teoría de los Costos de Transacción y la Teoría de Agencia)

(Hood 1991: 5). Sin embargo, sostener que el enfoque económico es el pilar fundante o prioritario de la NGP parece inadecuado particularmente por el tipo de temáticas y fenómenos abordados, tales como el fundamento racional y conductual del proceso de toma de decisiones. Contrariamente, el tipo de prácticas desarrolladas e impulsadas por los promotores del NPM tienen mayor énfasis en los aspectos gerenciales y organizacionales que busca diversas formas de alcanzar mejores resultados en la prestación de servicios públicos por parte de la burocracia, a través de introducir nuevos incentivos a los directivos, a través de introducir competencia en la gestión, y a través de focalizar los esfuerzos en el logro de resultados medibles y evaluables, que permitan mejoras continuas, de cara a usuarios cada vez más exigencias de los servicios públicos.

3.3 El enfoque de la Gobernanza

La Real Academia Española de la Lengua define a la gobernanza "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

Tal vez el principal elemento para entender la gobernanza es que el rol del Estado está cambiando en respuesta a nuevos contextos. El nuevo escenario se caracteriza por la interacción del Estado con individuos (veto players nacionales e internacionales) y organizaciones de la sociedad civil que antes intermediaban sus demandas a través de los partidos políticos y grupos de interés consolidados (v.g. sindicatos, Inglesis y asociaciones gremiales).

En este sentido aún cuando la autoridad disponga de gobernabilidad¹⁹, esta no será suficiente para conducir el desarrollo exitoso de un país en el nuevo contexto mundial. Ello porque el Estado, aún dotado de todas las capacidades y poderes que la gobernabilidad demanda, no tendrá gobernanza si no articula las redes de dirección que en conjunto con el resto de la sociedad le permitan conducir el funcionamiento social.

En este sentido, la gobernanza constituye un llamado a construir un nuevo estilo de dirección de la sociedad, en el cual la burocracia asume un rol adaptativo ante el contexto, entendiendo que el gobierno es necesario pero insuficiente para la conducción de la sociedad.

¹⁹ Entendida ampliamente como la capacidad que tiene el Estado de gobernar y hacer ejecutar sus decisiones.

En un trabajo Aguilar (CLAD, 2007) profundiza en el concepto y elementos de la gobernanza. Señala que la gobernanza implica un *"proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno y en el que toman parte otros actores: un proceso directivo postgubernamental más que antigubernamental. Es un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, que difícilmente puede ser ya en modo de mando y control, en virtud de la independencia política de los actores sociales y de su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen.... En ese sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En concreción, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales"* (Aguilar 2007: 18).²⁰

Con este marco conceptual, ha de entenderse que la organización de la burocracia para este enfoque se aleja de las formalidades propias de la visión weberiana o de los paradigmas economicistas del public choice. Para la gobernanza lo esencial está en la articulación de un tejido de redes sociales que permita mayores niveles de desarrollo.

En una primera etapa, la idea de gobernanza fue una descripción de los cambios que estaban teniendo lugar en la administración pública en el último cuarto del siglo veinte. En efecto, comenzó a suceder que muchos servicios y actividades de la administración pública comenzaron a proveerse en coordinación y asociatividad con el sector privado. Desde ese punto de vista, la gobernanza vino a reconocer y describir algo que en la política ya estaba sucediendo: las sociedades se organizaban de nuevas formas para proveer servicios a las personas. El proceso de dirección de la sociedad que toma vida a través de la gobernanza es un proceso estructurado, mediante la acción colectiva de distintos actores de la sociedad, que rompe la jerarquía y promueve la simetría entre los actores, con fuerte participación social, en el cual la influencia de unos y otros se desarrolla activamente, y en el que las ideas de control y mando son reemplazadas por influencia y articulación.

Se aprecia entonces que la naturaleza de la gobernanza responde a los cambios políticos y sociales, y en consecuencia los cambios en la forma en que se organiza la

²⁰ Peters (2007) define gobernanza como el "proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad".

burocracia propiamente tal responde a los primeros. Por ello, Peters y Pierre (1998) asocian gobernanza más a una teoría política que a una teoría organizacional. Stoker (1998) señala que gobernanza se asocia al desarrollo de estilos de gobernar en los cuales no están claros los límites de lo público y lo privado. Consiste en la búsqueda de nuevas formas y procesos, y se diferencia de la Nueva Gestión Pública en que esta última se centra en herramientas y menos en procesos.

El desarrollo de la idea de gobernanza es más propio de la tradición europea que de la tradición norteamericana o latinoamericana. En efecto, Peters (1998) señala que la discusión de este concepto se ha concentrado principalmente en Gran Bretaña y en Holanda, donde el Estado de Bienestar es un eje central en el desarrollo y fortalecimiento de este concepto a lo largo de Europa. Para quienes estudian y difunden la Gobernanza, las redes (*Networks*) juegan un rol central en el funcionamiento de las políticas públicas. La existencia de éstas se entiende en un contexto en el cual se diluye el concepto de gobierno y poder que caracterizaba a la administración, y en el cual se han atenuado las líneas que dividen lo público y lo privado. En esa atenuación de las diferencias entre ámbitos, surge la fuerte interacción e integración de redes de instituciones, personas y funciones que impactan la prestación de servicios a los ciudadanos. En consecuencia, en la lógica de la Gobernanza, el concepto de poder y control son reemplazados por los de capacidad de influencia.

En síntesis, Gobernanza es una teoría de carácter político que integra diferentes elementos para entender la administración pública, se centra en los procesos de prestación de servicios por sobre los resultados, prioriza la idea de influencia por sobre control. Además, aporta una mirada de carácter interorganizacional en contraposición a la mirada intraorganizacional que postula la Nueva Gestión Pública. Gobernanza no requiere necesariamente de un supuesto de comportamiento individual asociado a la maximización de utilidades como ocurre en el caso del Public Choice. Por último, los teóricos de la Gobernanza asumen que las redes constituyen un eje esencial del funcionamiento de las políticas públicas, y que lo central de este enfoque es la construcción de un proceso estructurado e intencionado de dirección de la sociedad, en la cual el estado y la burocracia

son sólo algunos de los actores que -junto a muchos otros- participan en la interacción a través de un tejido de redes y articulaciones en la sociedad²¹.

3.4 El enfoque de la Elección Pública o *Public Choice*²²

3.4.1 Consideraciones iniciales

La disciplina del Public Choice se define como “el estudio económico de las decisiones en ambientes de no mercado, o simplemente, la aplicación de la economía a la ciencia política” (Mueller 2003). Su objeto de estudio es el mismo de la ciencia política pero con un método diferente, el método de la ciencia económica.

Se puede sostener que el Public Choice surge con los trabajos de Black (1958), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan y Tullock (1962), y Olson (1965), por nombrar a sus “padres fundadores”.

Buchanan (2003) señala que el Public Choice se funda en tres pilares fundamentales: individualismo metodológico, elección racional (*rational choice*), y entender la política como intercambio. Los dos primeros pilares son bases fundamentales de la ciencia económica y el tercero es el elemento diferenciador que da lugar al desarrollo de este programa de investigación, disciplina, subdisciplina o teoría, según ha sido llamado por distintos autores.

El Public Choice ha sido un campo de fructífero desarrollo, aunque de importante polémica, existiendo fuertes cuestionamientos a su uso y utilidad para explicar los fenómenos políticos.

Entre los desarrollos de esta disciplina, se encuentra el estudio de los procesos de votación, en los que se han desarrollado modelos como el teorema del votante mediano y toda la teoría espacial de votación (Black 1958). En otro ámbito, desde el Public Choice han surgido líneas de análisis para explicar la construcción de decisiones sociales a través de la agregación de preferencias colectivas en lo que se ha denominado *Social Choice Theory*, siendo uno de los principales aportes de este ámbito el teorema de imposibilidad de Arrow (1951). El Public Choice ha analizado también las relaciones entre poderes del Estado,

²¹ Para profundizar en literatura sobre gobemanza, se sugiere Aguilar (2005, 2007), Pierre (2000), Peters y Pierre (2000), Prats (2004), Kooiman (2003), Pardo (2004), Peters y Pierre (2006), entre otros.

²² Un buen tratado para conocer el Public Choice y sus aplicaciones es el clásico texto *Public Choice III*, de Denis Mueller (2003).

especialmente la relación entre Ejecutivo y Legislativo en sistemas presidenciales, y también ha extendido su análisis al comportamiento y organización del Estado y de la burocracia.

En sus desarrollos más recientes, el Public Choice ha ido relajando los estrictos supuestos metodológicos iniciales para estudiar de otra forma las instituciones, los contextos de asimetrías de información y muchos otros temas que han hecho de este marco teórico un enfoque potente y relevante en el desarrollo de las ciencias sociales de las últimas décadas, especialmente en la tradición académica norteamericana y en el estudio de sus instituciones. A continuación se inicia el desarrollo de este enfoque a través de explicar sus supuestos fundamentales, para luego entrar al análisis de sus extensiones, especialmente a ámbitos como la burocracia y la interacción entre directivos públicos y políticos.

3.4.2. Supuestos básicos del Public Choice

Como se ha dicho anteriormente, sus supuestos básicos son el individualismo metodológico, el uso del racional choice y el entender la política como procesos de intercambio.

a) Individualismo metodológico. En términos de unidad de análisis, el Public Choice recoge el supuesto básico de la economía de identificar al individuo como unidad principal de análisis. Así, el Public Choice estudia los fenómenos políticos identificando a los actores que participan en el proceso de intercambio, siendo su foco de análisis el individuo y no el grupo o la institución. En contraste con otros enfoques para el análisis de las decisiones públicas, el individualismo metodológico focaliza el análisis en el individuo y en cómo su comportamiento conduce a producir resultados de política y políticas públicas. Esto contrasta con miradas en las cuales el foco de estudio es la organización, o las redes de personas e organizaciones, o las mismas instituciones.

b) Rational Choice. De la mano del individualismo metodológico se encuentra el supuesto de que el individuo es un maximizador de utilidades, postulado que le ha costado enormes críticas a este enfoque. En efecto, el Public Choice se funda nuevamente en la ciencia económica para definir un supuesto de comportamiento de los individuos que le permita modelar la conducta y establecer marcos predictivos acerca del comportamiento humano.

El modelo de rational choice, del *homo economicus* parte por asumir que todas las personas requieren tomar decisiones constantemente, y lo normal es que dispongan de más de una opción de decisión. Sostiene que las personas tienen preferencias o valoraciones respecto de cada una de las opciones que tienen a su disposición, siendo capaces de ordenar de mayor a menor preferencia las opciones que dispone. Así, estos individuos “racionales” que enfrentan decisiones, son capaces de ordenar sus preferencias y elegir aquella que le otorga mayor satisfacción al menor costo posible. Es esto lo que implica el corazón del comportamiento utilitarista recogido por el rational choice: los individuos en cada decisión intentan maximizar su utilidad eligiendo aquella opción que mayor beneficio le reporte a un menor costo posible.

La pregunta entonces es: ¿Toman decisiones las personas de esta manera? Desde el punto de vista de la consistencia del supuesto, esta es una de las preguntas y críticas fundamentales que se le realizan a la teoría de la elección racional, puesto que sus críticos consideran que este enfoque representa un reduccionismo insólito de la forma en los individuos toman decisiones.

Los defensores del Public Choice se defienden argumentando que se trata de una racionalidad instrumental, es decir, una racionalidad de medios y no de fines, y lo que se quiere explicar es una forma básica de modelar el comportamiento de las personas para hacer análisis predictivo y no para definir los contenidos de las preferencias. En ese sentido, los partidarios del rational choice defienden este enfoque señalando que no pretenden sostener que todas y cada una de las decisiones que las personas toman se realizan con estricto apego a una racionalidad de fines, sino que por el contrario lo que se busca –y según ellos se logra– es contar con una herramienta predictiva y explicativa acerca de las decisiones públicas en que participan individuos, dados los medios con que cuentan.

Esta racionalidad instrumental es consistente con el postulado de este enfoque de proponer un análisis positivo por sobre uno normativo, intentando describir la forma en que se toman decisiones y no recomendar la forma en que debe hacerse. La elección racional es instrumental toda vez que se interesa en la decisión del individuo de elegir el instrumento que mayor utilidad le reporte, sin importar cuál sea la utilidad que persiga o los fines que tenga el individuo. En este sentido, se asumen las preferencias como dadas y exógenas al análisis, siendo tarea del analista asumir esas preferencias y entender en cada caso cuál de

las opciones disponibles conduce a maximizar la utilidad del tomador de decisiones en ese caso.

En síntesis, la elección racional supone: a) la existencia de individuos que deben tomar decisiones; b) opciones de decisión por parte del individuo; c) preferencias respecto de cada una de las opciones y capacidad de ordenar esas opciones según las preferencias; d) conexión entre las opciones disponibles y las preferencias de los individuos; y e) comportamiento utilitarista que lleva a los individuos a tomar decisiones que maximicen su utilidad y beneficio.

Mientras el rational choice era aplicado a la economía y no a la política, no había tantos problemas con los científicos de la política. A partir del uso de este enfoque para el análisis de las decisiones políticas, empieza una tensión entre los enfoques que reconocen a Public Choice como un aporte relevante y aquellos que lo critican.

Tal vez el principal cambio que introduce el Public Choice es la idea de rational choice en el comportamiento de los políticos. Buchanan (1978) incluso se ha referido al Public Choice como la “política sin romance” (*politics without romance*). Tradicionalmente se había asumido el comportamiento del Estado y de los políticos como actores benevolentes en búsqueda del bien común, y sobre esa base se desarrollaban muchos de los análisis políticos, asumiendo la ética del funcionario, sus motivaciones, ideas y creencias como fuentes de seguridad y estabilidad en su comportamiento.

La aplicación del rational choice al fenómeno político contradice totalmente este pensamiento, asumiendo una posición escéptica y crítica de las motivaciones de los políticos, sosteniendo que los actores políticos, al igual que todos los agentes de la sociedad, intentan maximizar utilidades en cada una de las decisiones que toman, pudiendo la sociedad alcanzar resultados ineficientes como consecuencia de esta persecución de bienestar propio por parte de los políticos.

Se señala que los políticos, al igual que cualquier otra persona, responden racionalmente a incentivos, siendo sus incentivos de tipo político, como una reelección, un aumento o reducción de un presupuesto, entre otros ejemplos.

El asumir a los políticos y agentes burocráticos como actores racionales maximizadores desencadena una serie de consecuencias –que sumadas al individualismo

metodológico- conforma un esquema poderoso de análisis que ha abierto nuevos horizontes de estudio.

c) Politics as Exchange. Buchanan y Tullock (1962) derivan del trabajo de Wicksele (1896) el concepto de intercambio para el estudio de los fenómenos políticos. Es la combinación de supuestos individuales con el entendimiento de la política como un proceso de sucesivos intercambios lo que da forma al Public Choice como disciplina distintiva de otras.

Al describir la política y la formulación de éstas como un proceso de intercambio supone reconocer que las decisiones surgen como resultado de interacciones estratégicas en las cuales individuos con intereses y preferencias interactúan intentando obtener en dicho proceso el mayor beneficio posible. Dicha interacción estratégica ha dado lugar al estudio y aplicación de la teoría de juegos y la teoría de las decisiones al estudio de los fenómenos políticos. La política como intercambio implica la existencia de interacciones sucesivas entre actores, en las cuales la información y las asimetrías de información se transforman en elementos relevantes que pueden generar ventajas y oportunidades en la construcción de las decisiones.

3.4.3. Limitaciones y críticas Public Choice, y desarrollos de la disciplina

Son diversas las críticas que se han planteado al Public Choice como modelo para analizar las políticas públicas. Como se ha dicho antes, la primera crítica se refiere al supuesto de comportamiento individual que asume. Los críticos señalan que no se puede asumir un comportamiento tan limitado o reduccionista en los individuos. Así, por ejemplo, Simon (1957) ha planteado el enfoque de la racionalidad limitada, sosteniendo que el comportamiento individual se explica mejor a través de una visión de racionalidad en la cual los individuos no siempre maximizan sino que se comportan siguiendo patrones de aprendizaje previo, experiencias familiares y usos. Por su parte, Sen (1977) ha complementado críticamente el enfoque de la racionalidad individual señalando que las personas toman decisiones inspirados en elementos como el compromiso (*commitment*) que no tienen suficiente cabida en el modelo de elección racional. Para Sen el uso de la racionalidad en el extremo lleva a consecuencias ilógicas que él describe como un comportamiento de *rational fools* en vez de *rational actors*.

Pero las críticas no se agotan en el supuesto de comportamiento. En efecto, existen fuertes cuestionamientos al aporte real que el Public Choice ha generado para el entendimiento de los fenómenos políticos. Green y Shapiro (1994) constituye el paradigma de la crítica a la contribución de este enfoque a la ciencia política. Señalan que esta teoría no ha demostrado tener una gran fuerza predictiva y que en la práctica muchos de sus estudios han sido esfuerzos por adaptar la realidad al modelo teórico que proponen, no siendo el enfoque un instrumento adecuado para el análisis. Critican que la metodología no ha sido suficientemente rigurosa en la aplicación del modelo y que la contribución real del enfoque al entendimiento de los problemas políticos ha sido escaso.

Estas y otras críticas han llevado gradualmente a autores del Public Choice a extender sus dominios y a relajar ciertos supuestos del modelo. En efecto, en el fondo de las críticas está la idea de que el enfoque deductivo de la disciplina y sus modelos conducían a resultados muchas veces caóticos, inestables y faltos de equilibrio. Ejemplo de lo anterior son las predicciones del teorema de Arrow, los ciclos de Condorcet, el problema de la Acción Colectiva, el Dilema del Prisionero, el problema de los bienes públicos, entre muchos otros desarrollos teóricos del Public Choice. Sin embargo, la observación de la realidad ha dado cuenta que a pesar de las predicciones pesimistas de los autores del Public Choice, existen muchos entornos empíricos que contradicen el modelo observándose estabilidad, cooperación y equilibrio institucional.

Este tipo de hallazgos fue conduciendo parte de la investigación del Public Choice hacia la observación de la realidad. Fue así como surge el análisis de las instituciones como variable relevante –antes considerada exógena-, y propuestas como el *equilibrio inducido por la estructura* (Shepsle y Weingast 1981), entre otros desarrollos.

3.4.4. Refinamientos del Public Choice

Manteniendo y atenuando los postulados fundamentales –individualismo metodológico, elección racional, y política como intercambio- han surgido desarrollos relacionados y complementarios con el enfoque. Cabe hacer presente que no existe unanimidad para clasificar los desarrollos, sin embargo, tres han sido los más tratados en la literatura: el neoinstitucionalismo racional, la teoría de los costos de transacción y la teoría de principal – agente. En el primero de ellos, el foco está en las instituciones. En el segundo,

la unidad de análisis pasa a ser la transacción. Por último, en el tercero de estos enfoques, la clave está en la información y el alineamiento de incentivos entre las partes del contrato.

a) Neoinstitucionalismo Racional. El neoinstitucionalismo “a secas” puede llevar a confusión, puesto que se identifican al menos siete neoinstitucionalismos diferentes. Hall y Taylor (1996) analizan tres de ellos aplicados a la ciencia política: el neo institucionalismo histórico, el neo institucionalismo sociológico y el neo institucionalismo racionalista o *rational choice institutionalism*²³. Por otra parte, los rápidos avances en esta escuela, han permitido a Peters (2005) y Caballero (2007) reconocer otros neoinstitucionalismos como el institucionalismo Normativo, Institucionalismo Empírico, Institucionalismo de representación de intereses y el Institucionalismo Internacional.

Aun cuando la elección racional estaba centrada principalmente en el actor, el neoinstitucionalismo centra su análisis en el individuo dentro de las instituciones. Pero estas instituciones son vistas como un mecanismo de restringir y canalizar la conducta del actor racional, es decir, como un conjunto de reglas e incentivos (Weingast 1996).

El *rational choice institutionalism* surge en primer término de la observación del funcionamiento del Congreso en Estados Unidos. La multiplicidad de actores, la pluralidad de intereses y los mecanismos de votación auguraban desde la teoría del Public Choice inestabilidad, caos y falta de decisiones. Sin embargo, la observación demostró equilibrio,

²³ Una cuarta escuela neoinstitucionalista de acuerdo con lo que plantean estos autores es la denominada Nueva Economía Institucional. Se trata de un campo disciplinario en desarrollo, que combina elementos de la economía, el derecho, ciencia política, teoría organizacional, análisis institucional, análisis histórico y antropología para estudiar y entender las instituciones sociales, políticas y económicas de la sociedad (Klein 1998).

En lo que a economía se refiere, este macro enfoque constituye un avance respecto de los modelos clásicos, neoclásicos e institucionalistas para entender los procesos de tomas de decisiones de las personas y de comportamientos de la sociedad.

La mirada neoinstitucionalista surge como una respuesta a la necesidad de mejorar la fuerza explicativa y metodológica del institucionalismo tradicional en economía, y la mirada restrictiva y autocontenida de la economía neoclásica. Cabe señalar que, a su vez, el institucionalismo económico se diferenciaba de la economía neoclásica en su afán de entender los procesos con un enfoque de corte evolutivo y menos mecanístico, por poner énfasis en las decisiones colectivas por sobre las individuales y por enfatizar la observación empírica antes que el razonamiento deductivo.

La Nueva Economía Institucional, término atribuido a Williamson (1975), se diferencia de la Economía Neoclásica en su búsqueda de incluir las instituciones y el contexto en el estudio de los fenómenos y decisiones económicas de los individuos y grupos. Se diferencia también de la Economía Institucional, por otra parte, puesto que la NEI aporta un marco formal de análisis, basado en el individualismo metodológico, en la racionalidad individual y en la maximización de utilidades de los individuos dentro de un contexto institucional que no necesariamente es fijo, sino variable. Entre los autores principales de la NEI destacan Coase (1937), North (1990b), Alchian y Demsetz (1972), Arrow (1963), Williamson (1971, 1975, 1985, 2000).

estabilidad y decisiones. Parte de la respuesta ante este contrasentido fue encontrada en el rol de las instituciones, las que aportan estabilidad, patrones de comportamiento, criterios de interacción y espacios para el surgimiento de confianza y cooperación. Con este aporte comienza un importante desarrollo estudios de las instituciones bajo una mirada economicista y maximizadora de utilidad. Así, las interacciones en los poderes legislativos, las interacciones entre poderes del Estado, los mecanismos de agregación de preferencias, las estabildades democráticas, entre otras materias, empiezan a ser explicadas a través de la relevancia de las instituciones.

Shepsle (2005) resume este enfoque y la literatura relacionada señalando que dentro del enfoque del rational choice han existido dos formas tradicionales de ver las instituciones: la primera como variable exógena y la segunda como variable endógena. En el primero de los casos se asume que las instituciones son reglas dadas para la interacción entre actores, mientras que en el segundo se entiende que los propios actores dan forma, modifican y definen las instituciones o reglas de interacción. En esta línea se ha desarrollado la paradoja que establece Peters (2005), en el sentido de que los actores crean y diseñan instituciones, y luego son restringidas por estas mismas.

Por otra parte, se reconocen dos tipos de instituciones: estructuradas, y no estructuradas, siendo las primeras aquellas que gozan de estabilidad en el tiempo como el Congreso, los tribunales, etc., y las segundas aquellas que van surgiendo y existiendo aún cuando no sean permanentes en el tiempo, como la coordinación en la acción colectiva, los usos y normas de funcionamiento informal del Congreso, etc.

Hall y Taylor (1996) señalan que existen cuatro rasgos fundamentales que caracterizan al neo institucionalismo racional. El primero de ellos es el uso de supuestos de comportamiento racionales. El segundo es el entendimiento de los procesos políticos como una serie de *collective action dilemmas*, en los cuales como consecuencia de la maximización individual se obtienen resultados agregados sub óptimos o ineficientes. El tercero es la relevancia que se asigna a la interacción estratégica como insumo para los resultados políticos. El cuarto y último enfoque es la identificación de las instituciones como resultado de la elección de los individuos en sus procesos de interacción y no como una variable dada, entendiendo así que las instituciones que existen han superado a otras formas de organización que han resultado de menor interés para los individuos.

Las críticas y debilidades de este enfoque no se han hecho esperar. Aun así, uno de los trabajos que más ha aportado ha sido el de Moe (2005), quien considera que este enfoque ha subestimado la importancia que el poder ejerce en las relaciones, y en la asimetría de éste en las instituciones, proponiendo nuevos campos de investigación y nuevos enfoques que permitan superar esta crítica.

b) Teoría de los Costos de Transacción²⁴. Una de las manifestaciones del neo institucionalismo racionalista es el análisis político de los costos de transacción que surge del trabajo seminal de Coase (1937) y de las contribuciones posteriores de Williamson (1975, 1985, 2000), Moe (1984a), Alchian y Demsetz (1972), North (1990b), Dixit (1996), Caballero y Arias (2003) entre otros.

La unidad de análisis de este enfoque ya no es el individuo sino la transacción, intentando identificar qué mecanismos o arreglos institucionales minimizan los costos de transacción, ya sea en la organización de las empresas o en la organización de decisiones políticas. Por ello los estudiosos de los costos de transacción se focalizan en el análisis de los contratos y derechos de propiedad.

Al focalizarse en la transacción, este enfoque sostiene que toda decisión o acción es costosa, dado que se requiere incurrir en costos para producir un cambio o un acuerdo. Así, existen costos en el proceso de búsqueda de actores con quienes contratar, costos en el proceso de coordinación para alcanzar un acuerdo y costos de ejecución y supervisión de los mismos. En este entorno, fuertemente centrado en explicar la relevancia de las organizaciones, sus autores se transforman en defensores de los contratos y de los derechos de propiedad como mecanismos para contribuir de manera eficiente a la reducción de los costos de transacción.

La actividad política exige un conjunto de transacciones que implican un determinado volumen de costes de transacción, de donde se deriva el papel de las instituciones como economizadoras de costos de transacción en política (Caballero 2007, Caballero y Arias 2003). En este ámbito las formas de reducir los costos de transacción están dadas por reglas estables y conocidas, interacción frecuente, capacidad de *enforcement* respecto de las reglas incumplidas. Este enfoque enfatiza la importancia de las asimetrías de información como elemento fundamental en la generación de costos de transacción. En esta línea se puede

²⁴ Para algunos este enfoque es sinónimo de la Nueva Economía Institucional. Ver nota anterior sobre el enfoque.

observar el trabajo de Dixit (1996) quien estudia las relaciones y los costes de transacción entre la agencia con múltiples principales, tal como lo hace el siguiente enfoque, de la teoría de agencia.

c) Teoría de Agente – Principal. En el centro de la teoría de agencia está el problema de la delegación que una persona hace en otra respecto de la labor de ejecutar algo relevante para el primero. En definitiva quien hace un encargo tiene ciertos objetivos y prioridades, que no necesariamente coinciden con los objetivos y prioridades de quien ejecutará el encargo. Si a ello sumamos el hecho de que el mandante no tendrá la capacidad de estar observando permanentemente el comportamiento del agente, se configura un problema de alineamiento que requiere una estructura para solucionarlo.

El enfoque del agente – principal pone en el centro de su análisis la relevancia de la información. En efecto, en microeconomía se señala que uno de los requisitos para la competencia perfecta es la información completa. La realidad, sin embargo, demuestra que en la mayoría de los casos la información es imperfecta o incompleta. En la literatura se reconocen dos grandes tipos de problemas o asimetrías de información: inobservabilidad de la conducta e inobservabilidad de las cualidades o características de una cosa.

La dificultad para observar las cualidades o características de un bien surge cuando una de las partes en una transacción o interacción tiene más información que el otro respecto de las características de dicho bien. Por ejemplo, cuando una persona decide comprar joyas, normalmente no tiene cómo saber si el anillo que está comprando es de platino o si es de lata, o si el auto usado que está comprando es de calidad o si está defectuoso. Esta clase de asimetría de información ha sido denominada Selección Adversa (*Adverse Selection*) y surge del paper clásico de George Akerlof (1970)²⁵.

Una segunda clase de asimetría de información está dada por los costos de verificar los resultados, en este caso el agente puede observar mejor los resultados que el principal y puede tener cierto incentivo a falsearlos para beneficiarse de ellos (Townsend 1979 y Mookherjee y Png 1989).

Finalmente una tercera clase de asimetría surge de la inobservabilidad de la conducta de un agente. Esto sucede prácticamente en todos los casos de delegación, en los cuales quien

²⁵ Akerlof, George A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp. 488-500, 1970.

hace un encargo no puede estar permanentemente observando lo que hace el agente (si pudiera hacerlo le convendría ejecutar el encargo por sí mismo en vez de contratar a otro). Como consecuencia de esta falta de observación, existe un riesgo –denominado *riesgo moral*– de que el agente se comporte maximizando su propio beneficio y no aquel del mandante que le ha hecho un encargo. Por ello, la inobservabilidad de la conducta se traduce en el problema de Riesgo Moral o *Moral Hazard*, denominación que surge del análisis de la industria de los seguros y del sector financiero. Si bien la idea ya había sido recogida en el trabajo del economista Henry Thornton en 1802, el término *Moral Hazard* empieza a ser utilizado con Kenneth Arrow (1963)²⁶.

Al respecto se han planteado distintas formas de solucionar este problema en la relación Principal – Agente, siendo el foco de la solución lograr el alineamiento de los intereses del mandante con aquellos del delegado.

Para ello se ha estudiado y analizado las características que debe tener el “contrato óptimo” que regule la relación entre las partes y que se haga cargo de la asimetría de información, del riesgo y de la diversidad de intereses y utilidades. Milgrom y Roberts (1992) identifican los pilares fundamentales para la construcción de un contrato óptimo. El principio de información relevante (Holmström 1979) indica que cualquier información que revele esfuerzo marginal o adicional del agente es relevante y debe ser incluida en los incentivos del contrato y por lo tanto medida y evaluada. El principio o idea de la intensidad de incentivos señala que éstos deben hacerse cargo de la actitud frente al riesgo de los agentes, su capacidad para ir manejando las tareas asignadas, el nivel de precisión en la medición del esfuerzo, entre otros ámbitos (Predergast 1999). El principio de intensidad de monitoreo va de la mano con el anterior y es un *trade off* respecto de los incentivos a utilizar, ya que a mayor monitoreo existe menor necesidad de incluir incentivos a la conducta pues el monitoreo mismo se traduce en incentivo. Por último, el principio de igualdad de compensación, busca llamar la atención de equilibrar los incentivos hacia las distintas tareas que se le encargan al agente y no sólo a un punto, dado que existe el riesgo que el agente se

²⁶ Arrow, Kenneth (1963). "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care". *American Economic Review* 53 (5): 941–973

focalice en un sólo ámbito –aquel cubierto por el incentivo- y deje de lado otros aspectos relevantes de su trabajo²⁷.

Más adelante en este trabajo y al desarrollar el Public Choice y la burocracia, analizaremos la aplicación de este enfoque al contexto político y burocrático.

3.4.5. Burocracia y Public Choice

Los primeros trabajos que abordaron la temática de la burocracia desde la perspectiva del Public Choice fueron los trabajos de Tullock (1965) *The Politics of Bureaucracy*; Downs (1967) *Inside Bureaucracy* y el libro de Ostrom (1973) *The Intellectual Crisis of Public Administration*.

Si bien estos trabajos fueron el inicio sistemático de las aplicaciones del individualismo y la elección racional al fenómeno burocrático, ninguno de éstos se constituyó como un pilar de desarrollo futuro de la disciplina.

El verdadero trabajo fundacional en la materia vino con la publicación en 1971 del libro de William Niskanen Jr., *Bureaucracy and Representative Government*. Este trabajo se constituyó en base fundamental puesto que ofreció por primera vez una teoría sobre la burocracia, sobre el comportamiento de los burócratas, cuyos postulados son sujetos de exploración empírica y contraste. Con su hipótesis del *burócrata maximizador de presupuesto*, se inicia el desarrollo de las explicaciones que el Public Choice aporta para entender el funcionamiento burocrático.

En el desarrollo de la disciplina, han existido dos enfoques contrapuestos sobre la burocracia y un enfoque intermedio²⁸. El primero de ellos surge de la propuesta de Niskanen, que asume una burocracia empoderada ante un poder político neutro y pasivo. El segundo transforma al poder político en un actor activo, estratégico, que a través de distintos mecanismos logra controlar a la burocracia. El enfoque intermedio no reconoce dominio

²⁷ Un ejemplo común de este tipo de problemas con los incentivos se da con los profesores o maestros escolares cuando el único foco de evaluación son las pruebas de conocimientos de los alumnos o los test nacionales. En esos casos, muchos maestros se focalizan en “entrenar” a los estudiantes para el test, dejando de lado la entrega de conocimientos que también son relevantes o la formación de actitudes y valores propios de la etapa escolar.

²⁸ Un trabajo que ayuda a ordenar la literatura sobre burocracia y Public Choice es el de Jonathan Bendor *Formal Models of Bureaucracy* (1988), donde además enfoca los desarrollos sobre múltiples principales, proceso presupuestario y modelos de racionalidad limitada aplicada a la agencia.

principal ni en los políticos ni en los burócratas y postula una situación de relación o negociación bilateral.

a) Dominio Burocrático. Burócratas maximizadores de presupuesto. El trabajo ya citado de Niskanen (1971) da origen a esta corriente de trabajo. Si bien Niskanen abarca distintos ámbitos de la burocracia, su análisis se centra en el proceso presupuestario y en el comportamiento de los funcionarios.

Se pregunta en primer término –tal como lo hace un teórico del Public Choice- qué es lo que intentará maximizar el burócrata. Entre las opciones de poder, influencia y otras, se inclina por señalar que los burócratas buscan maximizar su presupuesto, puesto que un mayor presupuesto les permitirá mayor control, influencia y posibilidad de obtener mayores beneficios.

Al plantear esta hipótesis, el autor recuerda que los funcionarios públicos no pueden apropiarse de los beneficios o utilidades que los servicios públicos generen, por lo que debe conformarse con otras formas de retribución y satisfacción, siendo el presupuesto la más importante de las formas de lograrlo.

Una vez definida la variable a maximizar, Niskanen describe el contexto en el que se desarrolla el proceso presupuestario, focalizándose en el proceso que tiene lugar en Estados Unidos, donde anualmente –o cada cierto tiempo- las *agencias* o servicios públicos someten un presupuesto a aprobación del Congreso.

Esta situación da cuenta de un monopolio bilateral, en el cual existe un sólo oferente del servicio público en cuestión –esa agencia- y un solo comprador –el poder político a través del presupuesto que define el Congreso. En este escenario de negociación, una de las partes tendría una importante ventaja de información. En efecto, Niskanen sostiene que sólo el servicio público conoce verdaderamente los costos de proveer los servicios que le corresponden, siendo ello algo oculto o desconocido para el Congreso o autoridad política que debe asignar los fondos.

Este supuesto de asimetría de información a favor de la burocracia permite que los funcionarios puedan obtener aquello que maximizan, es decir, un mayor presupuesto del que requieren, a través del comportamiento tradicional que tiene un monopolista en un entorno económico.

De esta forma se configura el modelo básico de *budget maximizers* que plantea Niskanen.

Las críticas a la propuesta de Niskanen no se hicieron esperar. Pronto se iniciaron trabajos para complementar o perfeccionar el enfoque niskaneniano, reconociendo aún la superioridad o dominio burocrático.

Una de las primeras críticas recayó en la idea que los funcionarios maximizan. Mientras Niskanen estimaba que los funcionarios maximizan el presupuesto total, Migue y Bélanger (1975) plantearon que el burócrata maximizaba el presupuesto discrecional, es decir, la diferencia entre el presupuesto total y el presupuesto necesario para cumplir su tarea. Así, se inició el cuestionamiento de uno de los supuestos del modelo, esto es, la variable a ser maximizada por el individuo.

b) Negociación Bilateral. Con el inicio de los trabajos empíricos, se identificaron otras críticas al modelo inicial, ahora relativas a la asimetría de información. En el modelo de Niskanen la burocracia tiene conocimiento exclusivo de los costos de producción, así como también tiene el control de la agenda política pues es capaz de hacer oferta de *take it or leave it* (tómalo o déjalo) al Congreso. Entre estas críticas destaca el aporte de Miller y Moe (1983), quienes plantearon que no existía en la práctica un dominio total de la burocracia producto del control de información y agenda. Señalaron que el poder político es capaz de equilibrar el poder la burocracia, existiendo más bien un esquema de negociación bilateral, ya que el Congreso –y el Presidente cuando corresponda- son capaces de reunir información acerca de los costos de producción a través del control permanente, el trabajo de sus comités o comisiones, y a través de otros mecanismos de evaluación ex post.

En lo relativo a la agenda, también se cuestiona el dominio absoluto de la burocracia pues los comités del Congreso y sus instancias generales son capaces también de influir en las ofertas de presupuesto y amenazar con no otorgar los montos esperados si la agencia burocrática no releva en mayor detalle sus costos. Más aún, los autores señalan que en esta relación de monopolio bilateral existe una relación de autoridad, en el cual la legislatura o el poder político pueden determinar cómo quieren que la burocracia haga las cosas. A partir de esta crítica el análisis del Public Choice en materia burocrática comenzó a desarrollar las

asimetrías de información y el rol de autoridad y control del poder político por parte de la burocracia.²⁹

c) Dominio Político³⁰. Teorías de Principal – Agente.

Tal como se explicó al analizar el neoinstitucionalismo racionalista, uno de los temas que surge en el Public Choice en los años ochenta es el conflicto entre las predicciones del modelo (inestabilidad, caos, conflicto) y la realidad empírica (estabilidad, patrones conocidos de comportamiento). Este hecho condujo parte de la investigación hacia el estudio de las instituciones y la forma que éstas influían en los resultados de política y de políticas públicas.

En el ámbito de la burocracia, esto se tradujo en el análisis de las instituciones que dan soporte y vida al sector público y a las normas formales e informales que regulan la interacción entre las distintas entidades públicas. Surge con este enfoque la idea del dominio legislativo sobre la burocracia, que para este trabajo identificamos como el dominio político sobre la burocracia³¹.

Como se ha dicho, los teóricos profundizaron sus críticas a Niskanen por la vía de disputar la pasividad del poder político, señalando que en la realidad sucede todo lo contrario, siendo el poder político –principalmente a través del Congreso- quien domina a la burocracia. El trabajo de Weingast y Morán (1983) es clave en este enfoque, puesto que diseñan un modelo en el cual los comités del Congreso fuerzan la aprobación de legislación en la sala del Congreso, y presionan a las agencias burocráticas a relevar sus costos reales y a someterse al dominio político a través de controles ex ante (como el diseño original de la agencia o servicio público), nombramientos o confirmaciones de sus directivos, monitoreo de los comités, amenazas de nueva legislación, etc. Todo ello conduce a un dominio político sobre la burocracia, justo el planteamiento contrario al señalado por Niskanen.

²⁹ Para algunos como Moe (1997), existe otro enfoque complementario que denomina la Escuela de Chicago sobre Capturas y Grupos de Interés, que fue iniciada a partir del trabajo de Stigler (1971) y desarrollada por Peltzman (1976) y Becker (1983), quienes plantean que la burocracia y la regulación son el producto de una competencia de grupos de interés por lograr el esquema regulatorio que más los beneficie, puesto que a partir de dicha estructura podrán maximizar sus beneficios. Esto se traduce en la búsqueda de las empresas y grupos de interés de “capturar” al regulador y a quienes producen o dictan legislación y regulación, dando forma intencionada a la estructura burocrática.

³⁰ Suele conocerse como *Congressional Dominance Hypothesis*.

³¹ La mayor parte de esta literatura se desarrolla en Estados Unidos, donde es el Congreso quien interactúa y controla a la burocracia, a diferencia de otros países donde el Presidente tiene una mayor injerencia en la materia. El punto que quiere reflejar la tradición norteamericana –en todo caso- es el control político sobre la burocracia.

En vez de poner el foco en los incentivos de los burócratas, los partidarios de este enfoque concentran sus esfuerzos en entender los incentivos de los políticos. McCubbins y Schwartz (1984) y Lupia y McCubbins (1994), por ejemplo, estudian estos incentivos señalando que los políticos tienen poco interés en monitorear permanentemente el funcionamiento de las agencias (monitoreo tipo rondas policiales o *police patrols*), prefiriendo delegar este tipo de revisión a grupos de interés preocupados del tema, reservándose para ellos como legisladores un monitoreo de tipo *fire alarms* o respuesta ante alarmas de incendio que reporten los grupos de interés³². La combinación de monitoreos da lugar a un esquema de supervisión constante y oneroso para la burocracia, que asegura que el Congreso y el poder político reaccionarán ante desviaciones de comportamiento por parte de los servicios públicos. Existen distintas formas de control, todas asociadas a un enfoque de principal - agente.

El foco de este tipo de análisis está en entender que el poder político es capaz de controlar a la burocracia no sólo a través de mecanismos de monitoreo, sino también a través de la forma en la cual diseñan las organizaciones y les otorgan facultades.

c.1. control ex ante. El análisis de los mecanismos de control ex ante surge de Fiorina (1982, 1986) y McCubbins (1985), quienes proponen que la relación entre legislatura y burocracia es una relación de delegación en la cual el poder político trata de transferir responsabilidad a las agencias, buscando obtener para sí los beneficios del éxito en la prestación de servicios y traspasar la culpa por los costos o problemas a la agencia.

Esta estrategia se traduce en que el Congreso –en conjunto con el Presidente, dependiendo del sistema político- dan forma a una burocracia para satisfacer sus deseos de reconocimiento ante los ciudadanos y los grupos de interés.

c.2. control a través de procedimientos administrativos. Una variación de este enfoque, pero aún dentro de la tradición de la relación principal – agente, son los trabajos de McCubbins, Noll y Weingast (1987, 1989), conocidos como McNollGast. En ellos se presenta un mecanismo de dominio político de la burocracia a través de un control ex ante, caracterizado por la especificación de procedimientos administrativos. Según este enfoque,

³² De esta manera se aseguran cumplir con los objetivos que tienen sus partidarios, delegándoles el monitoreo permanente, y respondiendo a través de legislación ante alarmas de incendio.

el poder político enfrenta una relación de principal – agente donde la burocracia (el agente) tiene motivaciones para desviarse del comportamiento deseado por el principal.

Para evitar ello y lograr alineamiento, y a falta de mecanismos efectivos para asegurar los resultados del trabajo de las agencias, el Congreso se focaliza en establecer en la legislación detalladamente los procedimientos administrativos que las burocracias deben seguir. De esta forma, señalan, el principal se asegura que el agente siga ciertos patrones de comportamiento que lo obligan a alinear su actuar con los objetivos definidos por su principal.

Con este planteamiento, los autores además ofrecieron una explicación alternativa para la existencia detallada de reglas de procedimiento en la administración pública, entendiéndolas ya no como una forma de transparencia, sino como un mecanismo de alineamiento en una relación principal – agente.

c.3. control, intercambio político y política de opción institucional. Moe (1989, 1990), por una parte, y Horn (1995), por otra, aportaron un nuevo matiz en las miradas de principal – agente en el estudio burocrático.

Así, con matices diferentes, señalaron que el proceso político se caracteriza fuertemente por la existencia de incertidumbre política, causada por la débil definición de los derechos de propiedad en los procesos políticos en democracia. Esta mirada coincide con el enfoque de la Nueva Economía Institucional que pone foco en los costos de transacción, en este caso, para alcanzar los acuerdos necesarios para crear o modificar una estructura burocrática.

El problema surge porque las coaliciones que crean o regulan agencias no son estables en el tiempo. En efecto, lo que haga el Congreso hoy puede ser modificado por la siguiente legislatura, especialmente cuando existen elecciones periódicas de parlamentarios y de autoridades políticas. Este hecho introduce un nuevo incentivo para el Congreso actual: no sólo debe protegerse del comportamiento de la burocracia, sino del comportamiento de la futura legislatura. Por ello, los mecanismos de control ex ante no sólo intentan controlar a la burocracia sino evitar que el futuro poder político tome control sobre ella. En el fondo, el poder político hoy quiere controlar tanto a la burocracia como al poder político futuro.

Para ello, no se limita a establecer *procedimientos administrativos* solamente, como lo sugerían McNollGast, sino que crea estructuras de Servicio Civil independiente, órganos semi autónomos, especificación de calendarios y planes de trabajo, entre otros instrumentos.

En síntesis, los mecanismos de control ex ante intentan asegurar el dominio político de hoy y evitar el dominio político del futuro.

Horn intenta ofrecer una teoría de la burocracia desde la perspectiva de los costos de transacción. Siguiendo el argumento de incertidumbre política, estima que la burocracia es el resultado de intercambios entre políticos, ciudadanos –y grupos de interés, y burocracia, en un proceso plagado de costos de transacción. En ese intercambio los políticos quieren obtener más votos, los ciudadanos desean beneficios de los servicios públicos y la burocracia quiere desviarse de los objetivos señalados por el legislador. Estas situaciones generan numerosos costos de transacción, por ejemplo el legislador hoy no puede comprometer al futuro Congreso a no modificar la legislación, el abuso por parte de la burocracia disminuye el interés de los ciudadanos y grupos de interés por apoyar legislación dado que no obtendrán beneficios esperados, entre otros muchos ejemplos.

Para Horn esto se traduce en que la burocracia se explica como un proceso de intercambio con incertidumbre y débiles derechos de propiedad, en el cual los actores intentan minimizar los costos de transacción asociados a la regulación.

Moe, por su parte, disconforme con modelos que ponían todo el foco en la legislatura y poco o nada en la Presidencia, incluye a la autoridad en sus modelos, no sólo por su relevante rol en la estructuración de las políticas, sino porque sus prioridades y preferencias suelen ser diferentes a las del Congreso, siendo por tanto un actor relevante que estaba negado o excluido.

Por ello, Moe (1984a, 1984b) ofrece modelos de análisis donde el Presidente, por una parte, y los grupos de interés, por otra, actúan independientemente y en permanente interacción con la legislatura y la burocracia. Así, la burocracia es el resultado de la interacción de muchos actores con intereses contrapuestos, entendiéndose que en una misma acción el Congreso puede estar intentando defenderse de la burocracia pero también de la Presidencia. Esto explicaría, dice Moe, por qué existen formas burocráticas tan extrañas, diversas y que no siempre responden a una lógica clara. Su aporte fundamental es incluir al Presidente como actor estratégico, y, en menor medida, tomar de la Escuela de Chicago de Regulación el rol de los grupos de interés.

Miller (2005) ofrece una síntesis de la evolución de los modelos de agencia a través del tiempo. Recuerda que un modelo clásico de relación principal – agente se caracteriza por los siguientes elementos fundamentales:

- a) Impacto del comportamiento agente, que implica que el agente realiza acciones que –al menos en parte- afectan la utilidad del principal o mandante.
- b) Asimetría de información, que surge del hecho de que el principal puede observar el resultado final pero no puede observar el comportamiento del agente. El monitoreo es una opción de solución de este tema pero a la vez se trata de un proceso costoso.
- c) Asimetría en preferencias. En el corazón del modelo de agencia está el hecho de que principal y agente tienen funciones de utilidad diferentes, y por lo tanto, orientan su actuar a objetivos distintos.
- d) Iniciativa en la relación recae en un principal unificado o único. En el enfoque fundamental, existe un principal (no muchos principales) que actúa racionalmente en base a sus preferencias ofreciendo un contrato al agente para alinear su comportamiento.
- e) Inducción hacia atrás basado en información y conocimiento compartido. El supuesto de racionalidad se aplica tanto al principal como al agente, quienes comparten información acerca de la estructura del juego, del contrato, de los posibles resultados y consecuencias. Esto lleva a que los jugadores –el principal especialmente- toman decisiones utilizando la lógica de inducción hacia atrás (propia de teoría de decisión y teoría de juegos) anticipando el comportamiento racional que tendrá el agente.
- f) Poder de negociación del principal. En esta relación, el principal tiene el control de la relación pudiendo ofrecer un contrato final al agente. Como anticipa su reacción, es capaz de hacer adecuadamente una oferta final, o *take it or leave it offer*.

De estos supuestos se derivan dos consecuencias fundamentales:

- a) Incentivos basados en los resultados. El principal utiliza un esquema de incentivos basado en los resultados de la interacción, de forma de alinear los problemas de asimetría de información (*moral hazard*).
- b) Trade offs de eficiencia. Dado que existe riesgo moral, distintas actitudes frente al riesgo de las partes del contrato, y costos de transacción, existen limitaciones a los beneficios que puede obtener el principal en este contrato.

Estos supuestos y consecuencias constituyen la definición básica del modelo en su diseño para los entornos económicos (Holmström 1979), los cuales comienzan a ser aplicados al estudio de los fenómenos políticos en los años ochenta.

En ciencia política, se inició la aplicación del modelo principal a distintas cadenas de relación o interacción principal – agente. La definición de principal y agente para cada caso no ha sido siempre fácil. Ejemplos de esta relación pueden ser muchos: relación presidente – congreso; relación poder político – poder burocrático; y relación ciudadanos – autoridades electas; entre otras.

Miller señala que una de las aplicaciones más convincentes del modelo canónico de la teoría es el trabajo de Downs y Rocke (1994), quienes analizan el fenómeno en un contexto de decisiones de guerra.

Como se ha dicho, en la década de los ochenta se inicia la expansión de la aplicación de estos modelos, pero ahora alterando su diseño canónico y sus supuestos fundamentales. Así, los trabajos de Weingast (1984) y Weingast y Moran (1983) ya citados, comenzaron la aplicación de la teoría al estudio de la supervisión de agencias regulatorias por parte del Congreso de Estados Unidos, a través de casos de estudio de la Securities and Exchange Commission y la Federal Trade Commission³³.

Las variantes del modelo siguieron desarrollándose, ahora cuestionando la unicidad del principal (supuesto letra d) anterior), proponiéndose la existencia de múltiples principales en una relación con un agente, concretamente con la burocracia. Gradualmente se empieza a incorporar al Presidente, a los grupos de interés, a los votantes y a los tribunales de justicia como participantes de una coalición de principales.

Actualmente la literatura está en desarrollo, y entre los temas que han sido parte de la discusión se encuentran el cuestionamiento al poder e impacto de los incentivos (Wood 1988 y Cook y Wood 1989), el control a través de mecanismos alternativos a los incentivos (McNollGast), el poder del principal atenuándolo por una lógica de negociación bilateral, el surgimiento de la cooperación en este tipo de relaciones, la credibilidad de los compromisos adquiridos por las partes, entre otros muchos desarrollos.

³³ En estos trabajos Weingast lideró lo que se ha conocido como el enfoque de Narrativa Analítica dentro de la literatura del Public Choice, a través del análisis histórico y de casos. Ver Shepsle (2005).

CAPÍTULO II: EL CONTEXTO NACIONAL Y COMPARADO DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

1. Estructura y características de la Administración Pública Chilena Antes de la Ley 19.882..

Chile, por ser un país altamente centralizado, tiende a tener una fuerte relación entre el gobierno político y la administración pública. Desde 1974 hasta la actualidad, el país cuenta con cuatro niveles de trabajo, a nivel nacional, a nivel regional, a nivel provincial y a nivel comunal. A nivel Nacional se distingue sólo un nivel de gobierno político, correspondiente al Presidente de la República y a los Ministros de Estado con sus respectivos subsecretarios, que corresponde a los órganos centrales de gobierno.

A nivel regional, el Intendente es la máxima autoridad, quien es electo por el Presidente de turno. El Intendente es asesorado por un Gabinete Regional, integrado por los Gobernadores y por los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI). Estos últimos son el nexo entre el ministerio respectivo y el Intendente. Al igual que el Intendente, los SEREMIs son definidos por el mandato presidencial.

Por su parte, los Servicios Públicos son organismos descentralizados a través de las direcciones regionales o provinciales, los directores regionales deben responder frente al director nacional del Servicio. Asimismo, se desempeñan bajo la tutela del Intendente a través del correspondiente Secretario Regional Ministerial.

Esquema 1: Organigrama de la Administración del Estado



Los Consejos Regionales tienen por finalidad fomentar la participación de la comunidad regional y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Esta institución está integrada por el Intendente y por consejeros elegidos por votación ciudadana directa en cada región.

En las provincias, el Gobernador es su máxima autoridad y representa al Presidente, sigue las órdenes directas del Intendente y también es un cargo de exclusiva confianza del mandatario de turno. El Gobernador debe fiscalizar los Servicios Públicos Provinciales. Asimismo, cuenta con el apoyo del Consejo Económico y Social Provincial, organismo que resuelve las consultas de la gobernación, desarrolla estudios y opina en materias de desarrollo provincial.

A nivel comunal, el Alcalde es su máxima autoridad y es electo a través de elecciones directas por un periodo de cuatro años. Asimismo, los municipios cuentan con un Concejo, sus integrantes también son electos popularmente. Por su parte, “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”³⁴.

³⁴ Ver Artículo N°1, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

1.1 Los Recursos Humanos en el Sector Público Chileno

En la estructura de la administración pública chilena la mayoría de sus miembros son funcionarios de carrera, mientras que algunos son nombrados y removidos por la administración de turno.

GRUPO A: En primer lugar, existen los cargos “políticos”, que son de *exclusiva confianza* del Presidente de la República. Estos funcionarios son libremente nombrados y removidos por la máxima autoridad del país, puesto que a él corresponde la administración del Estado. Además de embajadores y funcionarios diplomáticos –que no son considerados en este trabajo-, antes de la ley 19.882 encontrábamos los siguientes funcionarios de exclusiva confianza:

- Ministros
- Intendentes
- Gobernadores
- Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI)
- Embajadores
- Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas

GRUPO B: Por debajo de las posiciones políticas antes mencionadas, se desarrolla la administración pública y la carrera funcionaria. Lo interesante es que inclusive al interior de la administración pública existen algunos cargos de exclusiva confianza. Son los siguientes:

- Subsecretarios y Jefes Superiores de Servicios Públicos, que constituyen el nivel 1 de la escala única del sector público
- Jefes de División en los Servicios Públicos, que corresponde al nivel 2
- Jefes de Departamento en Servicios Públicos, correspondientes al nivel 3

GRUPO C: A partir del nivel 4 de la escala, encontramos la carrera funcionaria propiamente tal, en la cual el criterio de antigüedad domina las promociones y ascensos. Para entrar a la administración se desarrolla un proceso competitivo y se entra a ella a través de las posiciones más inferiores de la carrera funcionaria.

Uno de los aspectos importantes a considerar es que la Ley 19.882 centra sus cambios en el GRUPO B que fue descrito anteriormente, el cual se relaciona principalmente con funcionarios cuyo deber principal está relacionado con la implementación de políticas y programas que han sido decididos en el nivel político superior a ellos.

En cuanto a los sistemas de relación laboral entre el gobierno y sus trabajadores, en la legislación chilena se aprecian diferentes mecanismos de relación:

Exclusiva Confianza: tal como fue mencionado anteriormente, este tipo de funcionario es nombrado y removido libremente por el Presidente (o por el Ministro o Jefe de Servicio, dependiendo del caso). De acuerdo al estudio de Rajevic *et. al.*, este grupo alcanzaba un número de 3.063 puestos en la administración chilena antes de la reforma.

Dada la naturaleza de su relación contractual, los funcionarios de exclusiva confianza no tienen derecho a indemnización cuando son despedidos ni pueden apelar a la decisión de su superior.

Suele argumentarse que los cargos de exclusiva confianza son indispensables para que un Presidente que llega al poder pueda implementar su programa, puesto que necesita de un grupo de personas que en el nivel político compartan su visión de los problemas y se animen a implementar el programa de gobierno. La existencia de estos funcionarios permitiría hacer efectivo el deber de *accountability* del Presidente, ya que sin un grupo leal de funcionarios podría excusarse de que no pudo implementar su programa por falta de apoyo dentro del gobierno.

El problema de los funcionarios de exclusiva confianza en Chile, es que muchos de ellos no desarrollan labores de decisión política o de lealtad al Presidente, de acuerdo a lo descrito en el párrafo anterior. En efecto, muchos de los cargos de exclusiva confianza corresponden a funciones ejecutivas y administrativas, en las cuales se requiere mayor capacidad técnica que lealtad política. Este problema fue clave en la discusión de la Ley 19.882.

De Planta: son aquellos funcionarios sujetos a las normas del Estatuto Administrativo (Ley 18.834). Son el grupo más importante dentro de la administración central del Estado. De acuerdo a Marcel –quien fuera Director de Presupuestos de la Nación-, los funcionarios

de planta representan más de dos tercios del personal civil que trabaja en el gobierno. En general, cuando se refiera a funcionarios en este trabajo, se estará señalando a los funcionarios de planta, a menos que se indique expresamente algo diferente.

A Contrata: Aquí empiezan las excepciones a la regla general. Las personas contratadas bajo esta figura no están sujetas a los procedimientos de contratación de los funcionarios, duran un año en sus funciones y su contrato puede ser renovado cada año indefinidamente. La legislación chilena no permite que más del 20% de quienes trabajen en ministerios o servicios públicos provengan de este tipo de trabajadores. Sin embargo, en las leyes anuales de presupuesto del país se ha postergado sistemáticamente la aplicación de esta norma, y en la práctica los trabajadores en modalidad A contrata representan alrededor del 31% de los trabajadores en el sector público.

Por tanto, casi un tercio de los trabajadores del Estado Central provienen de este grupo. Eso es un porcentaje muy alto. Por lo mismo, este mecanismo –que originalmente era una excepción-, se ha usado como forma de “saltarse” las limitaciones y restricciones que impone en muchos ámbitos el Estatuto Administrativo. En efecto, dado que los gobiernos necesitan alta capacidad técnica y flexibilidad, han usado este mecanismo para satisfacer esa necesidad, dejando de lado el Estatuto Administrativo. En la práctica suele suceder que personas a contrata –desde sus cargos temporales- desempeñan funciones de carácter permanente o que en realidad corresponden a funcionarios, pero que por sus limitaciones técnicas o restricciones de flexibilidad no están en condiciones de satisfacer.

Adicionalmente, el sistema se presta para otras prácticas no deseables. Por ejemplo, la discrecionalidad del mecanismo a contrata permite que las coaliciones gobernantes usen esta herramienta para contratar –sin restricciones administrativas- a amigos o aliados políticos en posiciones de gobierno. De esta forma, la administración abre la puerta para la devolución de favores políticos a través de nombramientos de gobierno.

Honorarios. Este mecanismo permite a los ministerios y servicios públicos contratar a personas específicas para proveer ciertos servicios especiales. Suele usarse para contratar opiniones expertas en materias técnicas y no necesariamente permanentes. El mecanismo de contratación a honorarios es la herramienta que más discrecionalidad ofrece a la autoridad para desarrollar clientelismo en el estado, ofreciendo posiciones y recursos a través de la suscripción de contratos de servicios. Tanto es así, que durante dos décadas, los contratos de

honorarios fueron utilizados como una forma de pagar un sobresueldo a funcionarios de gobierno que recibían bajas remuneraciones.

Asesores. Otra excepción a la carrera funcionaria tradicional. La existencia de asesores –normalmente bajo contratos de honorarios- se contempla muy dispersa en diferentes normas de la legislación administrativa chilena. La idea es que los ministros, autoridades políticas y jefes de servicios puedan contar con asesoría técnica para enfrentar la complejidad de los problemas propios de la administración del Estado. Evidentemente, la discrecionalidad asociada al nombramiento de asesores abre la puerta para que se transforme en una nueva fuente de contratación de amigos y aliados en posiciones de gobierno.

Esquema 2: Cargos y Funciones Públicas

	Designación Política	Designación Técnica
Función Técnica	Subsecretarios, Jefes Superiores de Serv. Públicos, Jefes de División de Serv. Públicos, Jefes de Dpto. de Serv. Públicos	Funcionarios de Planta
Función Política	Ministros, Intendentes, Gobernadores, SEREMIs	A Contrata, A Honorarios, Asesores

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de recursos humanos del Sector Público (Dirección de Presupuestos, 2012)

Plantas y Escalafones

La clasificación que sigue tiene que ver con los funcionarios de planta. Como es común, la administración pública chilena se caracteriza por una fuerte jerarquía. Dentro de cada institución (ministerio o servicio público), los funcionarios son organizados en *Plantas* jerárquicas con un *Escalafón* interno en cada una de ellas. Las plantas son:

- Directivos
- Profesionales

- Técnicos
- Administrativos
- Auxiliares

Nombramiento y Remoción

Los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente son nombrados y removidos libremente por éste. Los que trabajan A Contrata o bajo Honorarios también pueden ser nombrados y removidos con discrecionalidad y libertad.

Por su parte, los funcionarios de planta deben seguir un proceso definido en la legislación para acceder a su puesto. Se trata de un concurso público para ingresar al puesto inferior en un determinado servicio. Para los cargos superiores que se abran, la promoción y el ascenso funcionario es la clave de decisión. De esta forma, la posición en los escalafones de cada planta determina de manera importante los ascensos y promociones. Cuando la promoción así entendida no es posible, la autoridad correspondiente puede proceder al nombramiento cuando se cumplen ciertos requisitos.

El poder de los superiores en los nombramientos es importante. Pueden influenciar tanto los procesos de selección como la conformación de los escalafones. Es importante recordar que los funcionarios superiores suelen ser de exclusiva confianza del presidente, ministro o jefe de servicio. En ese sentido, si sus decisiones no son del agrado del grupo político en el poder, corren el riesgo de ser removidos. Por ello, puede existir un incentivo a la influencia dirigida en los procesos de selección, calificación y conformación de escalafones. Lo importante de destacar es que esta potencial influencia se da en el nombramiento de los funcionarios y en la conformación de escalafones, pero no en su remoción, pues la norma legal les impide entrar a influir en ese aspecto. En la práctica sucede que éstos se quedan permanentemente o se perpetúan en la administración.

La legislación señala que los funcionarios pueden ser removidos en casos muy especiales, por ejemplo: no presentarse a trabajar por tres días seguidos sin excusa; ser condenado por ciertos delitos; producir daños a las instalaciones del servicio, etc. Como es común en muchas administraciones públicas, los funcionarios despedidos tienen derecho a apelar la decisión de su superior. Evidentemente, con estas restricciones son muy pocas las remociones que se producen. En cuanto al desempeño de los funcionarios, la legislación

permite que se despidan a quienes son calificados por un año en lista 4 (eliminación) o dos años seguidos en lista 3 (condicional).

Evaluación y Desempeño

En el área de evaluación del desempeño se han hecho esfuerzos interesantes en la última década en Chile. De hecho, modificaciones recientes han empezado a vincular algunas partes de la remuneración con el desempeño del funcionario o de su entidad.

Desempeño Individual: esta medición no es nueva. Cada funcionario está sujeto a evaluación anual y debe ser clasificado en una de las siguientes categorías:

- Lista 1: Distinción
- Lista 2: Buena
- Lista 3: Condicional
- Lista 4: de Eliminación

Desempeño Institucional: en los últimos diez años se incorporaron dos figuras muy interesantes: los Programas de Mejoramiento de la Gestión y los Balances de Gestión Integral. Las instituciones que participan en estos programas deben definir objetivos, indicadores de gestión, plazos de cumplimiento de metas, etc. Dependiendo del nivel de cumplimiento de los objetivos, los funcionarios de la respectiva institución ven aumentada o no su remuneración.

La gran cantidad de información sobre gestión que han significado estos programas no ha sido fácil de procesar. Quizás eso explica el hecho que cerca del 95% de los funcionarios reciban incrementos salariales a causa de estos programas.

Remuneraciones e Incentivos:

El sistema ha cambiado a lo largo del tiempo. La concepción original era la existencia de una *Escala Única*, la cual todavía existe y suele ser el componente más importante de remuneración para la mayoría de los funcionarios. En esa escala se asigna la remuneración según la planta a la que pertenece el funcionario. La remuneración proveniente de la escala

única ha sido incrementada con el tiempo a través de mecanismos de compensación por desempeño individual o desempeño colectivo.

En adición a la Escala Única, han surgido otras formas especiales de remuneración. La *Escala de Fiscalizadores* es quizás una de las más importantes. El objetivo de esta escala es asignar una remuneración adecuada a los funcionarios de servicios públicos que cumplen labores fiscalizadoras y de regulación de servicios públicos. En esas áreas, como en la Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, entre otras, la necesidad de experiencia técnica y el riesgo de “captura” por parte de los regulados animó a la creación de esta escala más alta de remuneraciones.

Como es común en la mayoría de las jurisdicciones, existen diferencias relevantes entre las remuneraciones del sector privado y el sector público (Marcel, Rajevic *et. al.*). Según Marcel, el problema es más acentuado y complejo en los cuadros directivos superiores de la administración, donde las diferencias con el sector privado se acentúan y agravan. Como es de esperar, una de las consecuencias de esta situación ha sido la dificultad para atraer a profesionales capaces y altamente calificados a labores de administración superior.

1.2 Diagnósticos sobre algunos problemas que surgen de esta estructura de administración

Excesivo poder del gobierno de turno

En un país pequeño como Chile, el poder de nombramiento de funcionarios por parte de la coalición gobernante es muy grande. Antes de la Ley 19.882 eran cerca de 3.000 los funcionarios de exclusiva confianza y disposición, más los funcionarios diplomáticos, asesores y analistas.

Ello abre la puerta para que opere el clientelismo político, a través del curso de los cargos como forma de retribuir favores a colaboradores políticos, nombrando en puestos en de la administración a personas que no necesariamente cumplen con los perfiles para los cargos pero que si han sido parte de la estructura política clientelar..

Crecimiento del personal A Contrata y bajo contrato de Honorarios

En cuanto a quienes no son de exclusiva confianza, el Estatuto Administrativo es muy rígido. Por ello, en las últimas décadas se ha dado un crecimiento constante e importante de

las categorías especiales de relación laboral con el Estado. De esta forma, los trabajadores A Contrata y a Honorarios han crecido notablemente en el último tiempo, para de esa manera incorporar a la administración del Estado a personas que satisfagan las necesidades de la autoridad.

Como es de esperar, en muchos casos se utilizan estas alternativas para incorporar personas altamente calificadas. En otros casos, se utiliza para incorporar a la administración a aliados políticos.

Lo interesante de estas “válvulas de escape” es que contribuyen a demorar reformas más profundas de la administración, ya que las autoridades son capaces de “arreglárselas” usando –no necesariamente de la mejor manera- estas herramientas de la institucionalidad.

Diferencias de salario con el sector privado y existencia de sobresueldos

Como fue mencionado anteriormente, las diferencias de remuneración entre el sector privado y el sector público han sido importantes, especialmente en lo que se refiere a directivos superiores.

Hasta hace muy poco³⁵, los gobiernos usaban mecanismos de dudosa validez para aumentar las remuneraciones de sus funcionarios superiores:

- Honorarios: en adición a la función propia, firmaban un contrato de servicios a honorarios para aumentar la remuneración. Por supuesto, los servicios no eran prestados y es esencialmente una figura para aumentar sueldos.
- Uso de fondos reservados: al igual que en otros países, algunos ministerios y la presidencia disponen de fondos reservados para ciertas materias y no deben rendir cuenta detallada. El caso es que en Chile se utilizaron por mucho tiempo los fondos reservados para dar un suplemento en dinero efectivo a los ministros y otras

³⁵ Se dictó la Ley 19.863 (Diario Oficial 6 de febrero de 2003) para tratar el problema, la cual aumentó las remuneraciones del Presidente, Ministros y otros funcionarios superiores. El asunto estalló con los escándalos de corrupción que se destaparon en el segundo semestre de 2002 y que afectaron a muchos funcionarios de gobierno, muchos de los cuales se encuentran procesados. La legislación concitó amplio acuerdo de los grupos políticos.

autoridades superiores del Estado. Esos “sobres” con dinero efectivo no eran incluidos por los ministros en sus declaraciones de renta³⁶.

- Directorios de empresas públicas: otro mecanismo para incrementar remuneraciones de altos funcionarios era nombrarlos como integrantes del directorio de una empresa pública, al cual escasamente asistían personalmente y cobraban una interesante compensación.

Problemas Relacionados con la Implementación de las Políticas Públicas

De los algo más de 3.000 funcionarios de exclusiva confianza, alrededor de 500 cumplían funciones netamente políticas o de definición de políticas.

La gran mayoría, alrededor de 2.500, cumplían funciones esencialmente ejecutivas, relacionadas con implementar las políticas y programas definidos por los funcionarios del nivel político. En ese sentido, las habilidades y capacidades de estos 2.500 funcionarios tienen que ver más con capacidad ejecutiva y gerencial que con criterios políticos.

Sin embargo, hasta antes de la dictación de la Ley 19.882, la selección de estos funcionarios era esencialmente basada en criterios políticos, dejando de lado las consideraciones técnicas o de aptitud para el cargo. La nueva legislación que se describirá intenta –ya veremos si con éxito o sin él– enfrentar este problema con un nuevo mecanismo de selección para los altos directivos públicos.

2. Las Propuestas para el Nuevo Sistema de Gerentes Públicos

Durante el período previo a la formulación de la ley 19.882, se discutieron dos propuestas principales para crear un nuevo sistema.³⁷ Una es la propuesta del gobierno, y otra es la propuesta del Centro de Estudios Públicos, CEP.

³⁶ En una decisión que ha sido cuestionada por el ambiente jurídico, el Servicio de Impuestos Internos de Chile determinó que los sobresueldos percibidos por los ministros y subsecretarios no debían ser declarados por estos en sus declaraciones de renta para fines del pago de los impuestos correspondientes.

³⁷ Marcel (2000) tenía una propuesta que difería en algunos aspectos de la propuesta del gobierno. Tal propuesta sugería la transferencia a la carrera funcionaria de algunos cargos que se encontraban en la categoría de exclusiva confianza. De esta forma, los funcionarios de planta gozarían de la posibilidad culminar sus carreras en puestos de mayor jerarquía que los que se encontraban tradicionalmente a su disposición. Menciono este punto porque la idea de Marcel fue finalmente incorporada en la legislación.

a) La Propuesta del Gobierno

La propuesta del gobierno fue trabajada a partir de 1994 por las organizaciones creadas por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia para analizar e implementar los procesos de reforma y modernización del Estado. En una primera etapa el órgano creado fue el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP), y en una segunda etapa la entidad encargada fue el denominado Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

Para efectos de este trabajo, se discuten los aspectos principales de la propuesta de un nuevo Estatuto de Dirección Pública, que se contiene en diferentes documentos de política de las instituciones gubernamentales que se han mencionado. Puntualmente, se utiliza como guía para esta sección el documento *Estatuto de Dirección Pública, Documento de Política* (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, 2001).³⁸

Los objetivos de la propuesta del gobierno eran los siguientes: (1) mejorar la calidad y eficiencia del gobierno en la provisión de servicios y bienes públicos a la comunidad; (2) asegurar la gobernabilidad de la coalición gobernante, manteniendo un número razonable de funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad ejecutiva; (3) mantener y reforzar el deber de *accountability* del gobierno con los ciudadanos.

Con la creación de un sistema de Dirección Pública, el gobierno buscaba profesionalizar los puestos ejecutivos del gobierno. Para ello se requiere el establecimiento de nuevos criterios de búsqueda y selección de funcionarios para posiciones ejecutivas.

Entre otros, se consideraban los siguientes elementos:

- definir los perfiles y características de los cargos antes del proceso de selección;
- mejorar el proceso de selección de los Directivos Públicos;
- establecer remuneraciones razonablemente competitivas con las del sector privado;
- introducir un sistema de evaluación de desempeño para ejecutivos, incorporando la celebración de contratos que incluyan indicadores de desempeño, evaluaciones permanentes, remuneración asociada al desempeño, etc.; y
- promover la capacitación permanente de los ejecutivos superiores.

³⁸ En la página web http://www.modernizacion.cl/index_archivos.htm se encuentran los documentos producidos por el gobierno en este tema.

¿Quiénes se verían afectados por la propuesta del Gobierno?

En la propuesta, los Jefes Superiores de Servicio se mantienen como funcionarios de exclusiva confianza del Presidente. Sin embargo, nuevos elementos se incluyen en el estatus de estos funcionarios, especialmente en lo que se refiere a la suscripción de contratos de desempeño y evaluación de gestión.

No sucede lo mismo con los Subdirectores, Jefes Regionales, Jefes de Departamento y Jefes de División. Para estos funcionarios se propone una serie de cambios importantes. El primero es que dejan de pertenecer a la categoría de exclusiva confianza. Asimismo, se propone la definición ex-ante del perfil necesario para el cargo; se permite la contratación de personas ajenas a la administración pública para estos cargos, se establece el nombramiento por el superior jerárquico –Jefe de Servicio en muchos casos-; se contempla la celebración de contratos de desempeño; y se establece una duración de tres años en el cargo, renovable bajo ciertas condiciones.

¿Cuál sería el ente encargado de administrar el Estatuto de Dirección Pública?

La propuesta incluye la creación de un nuevo servicio público –la Oficina de Recursos Humanos del Sector Público (ORH) - para administrar los recursos humanos de la administración del Estado.

Antes de la nueva ley, la administración de los recursos humanos se encontraba dispersa y se ejecutaba por separado en cada institución. La idea es crear un ente central para ciertas materias de interés común. Por ejemplo, la formulación de modelos y criterios para los contratos de desempeño funcionario, los estándares de evaluación, el procesamiento y utilización de los flujos de información que surgen para mejorar la gestión, etc. No es la intención eliminar toda competencia descentralizada de los servicios públicos en la administración de sus recursos humanos.

Si el objetivo es tecnificar e independizar la administración de los recursos humanos de la contingencia política, la propuesta del gobierno no es del todo satisfactoria, puesto que el jefe de la organización sería un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente. En la práctica, ello quitaría a esta institución la independencia buscada en su concepción original.

Definición de Perfiles y Requisitos de los Candidatos

Para los Jefes de Servicio –que siguen siendo funcionarios de exclusiva confianza- la Oficina de Recursos Humanos del Sector Público determinará los perfiles y requisitos de los cargos a llenarse.

Para los demás funcionarios del Estatuto de Dirección Pública –aquellos que dejan de ser funcionarios de exclusiva confianza- la propuesta señala que los perfiles para los cargos serán determinados por los Jefes de Servicio respecto de sus subordinados. Adicionalmente, la ORH establecerá requisitos y atributos básicos comunes para todos los cargos del Estatuto de Dirección Pública.

Proceso de Búsqueda y Selección

Para los Jefes de Servicio, la definición de perfiles es efectuada por la ORH y el nombramiento es efectuado por el Presidente, supuestamente respetando los perfiles definidos por la nueva repartición. Sin embargo, la propuesta no contempla mecanismos para forzar al Presidente a respetar los perfiles definidos, por lo que en la práctica se corre el riesgo de que la disposición se transforme en letra muerta para continuar siendo una simple decisión presidencial de exclusiva confianza y discreción.

Para el resto de los funcionarios sujetos al Estatuto, la búsqueda y selección se efectúa al interior de cada servicio público, siguiendo los procedimientos y criterios guías determinados por la ORH. Tanto personas del interior de la administración como extraños a ella pueden ser elegidos para llenar estos cargos. Se permite el uso de empresas de selección de personal y se define como objetivo prioritario la selección de la persona más calificada y competente para cada cargo.

Obviamente, la pregunta que surge es si el diseño permite cumplir el objetivo de tecnificar estos cargos y alejar los criterios políticos en la selección de los funcionarios. La impresión es que no, puesto que aún cuando se enuncien muy buenas intenciones en el diseño del sistema, el nombramiento seguirá siendo efectuado por el superior jerárquico –quien será en muchos casos funcionario de confianza del Presidente-, con discrecionalidad, que evidentemente le permitirá priorizar criterios políticos cuando lo estime necesario. Además, si no satisface los criterios políticos, será removido por el Presidente. Parece razonable predecir que con esta estructura la influencia del Presidente de la República sería muy grande

y que las buenas intenciones podrán ser relegadas a segundo plano, primando siempre la selección bajo la lupa política.

Duración en el Cargo y Remoción

Los Jefes de Servicio estarán en su cargo mientras el Presidente así lo decida.

Los demás miembros del Estatuto durarán tres años en su cargo (renovables), pero podrán ser removidos si su desempeño ha sido deficiente o si existen razones justificadas expresamente. Esta idea parece ser muy problemática, dado que es muy difícil definir claramente el concepto de “razones justificadas expresamente”. Si añadimos a ello que los afectados pueden recurrir la decisión alegando injustificación en la razón e incumplimiento de contrato, se percibe una norma confusa y de poca aplicación.

En adición a lo señalado, este sistema tiene un inconveniente político importante. Una coalición gobernante que deja el poder tiene el incentivo de nombrar en sus últimos días en el poder a todos los funcionarios que están sujetos a estas normas. De esta forma se aseguraría de instalar en más de 2.500 posiciones de importancia para el Estado a funcionarios políticos de su lealtad que permanecerán en sus cargos por tres años a menos que presenten mal desempeño o se esgriman razones justificadas expresamente. Tal situación puede significar un problema mayor en el desenvolvimiento de la institucionalidad.

Contratos de Desempeño

Dentro de las funciones de la ORH, se espera que cree y desarrolle modelos de contratos de gestión y desempeño de los altos funcionarios. La existencia de este tipo de contratos no es ajena a la realidad chilena, donde en la última década se han ido incorporando elementos de evaluación del desempeño tanto individual como institucional.

Los contratos de desempeño deben incluir las siguientes áreas: definición de objetivos (ex-ante), mecanismos de monitoreo y fiscalización (durante el proceso), y evaluación del desempeño (ex-post).

Remuneración

Dos aspectos merecen la pena mencionar en este ámbito. El primero es la preocupación que existe por las importantes diferencias de remuneración entre los ejecutivos del sector público y los del sector privado. La propuesta sugiere reducir esa diferencia, y mantener una comparación constante del sector público y privado, a través de la creación de un Ente Comparador Externo que acumule esa información y sugiera adecuaciones a las remuneraciones públicas.

El segundo aspecto a mencionar tiene que ver con el componente variable de la remuneración de los ejecutivos. La propuesta gubernamental sugiere que el 80% de la remuneración de los ejecutivos provenga de un componente fijo y no más del 20% se relacione al desempeño del funcionario o su institución.

b) La Propuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP)

El Centro de Estudios Públicos es un centro de investigación de importancia en Chile. El CEP creó un panel de más de veinte expertos y personalidades destacadas del país en una Comisión de Reforma y Modernización del Estado, que, coordinada por el economista Salvador Valdés Prieto, discutió propuestas para el desarrollo de la modernización del estado chileno. Los temas cubiertos por la comisión del CEP han sido muy amplios, pero para efectos de este trabajo, interesa analizar la propuesta del Sistema de Servicio Civil y Dirección Pública.

Para hacer una descripción razonablemente fiel de la propuesta del CEP se utiliza como guía el informe de la Comisión de Reforma del CEP, contenida en el libro *Reforma del Estado, Volumen II: Directivos Públicos y Compras Públicas* (2002).

La comisión del CEP propone la creación de un grupo especial de ejecutivos superiores en la administración, regulados por un estatuto propio inspirado en los principios del Servicio Civil³⁹: el estatuto de Dirección Pública.

³⁹ Concepto desarrollado en el libro-propuesta del CEP y que se refiere a los sistemas de tipo anglosajón en los cuales los funcionarios son designados por mérito y siguen un camino que corre independiente de los criterios políticos.

¿Quiénes se verían afectados por la propuesta del CEP?

Como se mencionara antes, la propuesta del gobierno distinguía entre los Jefes de Servicios y los demás ejecutivos superiores, aplicando reglas diferentes para cada uno de los dos grupos.

El CEP los agrupa de manera diferente. El primer grupo (que llamaremos Grupo 1) está compuesto por Jefes de Servicio y Jefes de División. En el segundo grupo (Grupo 2) se encuentran los directivos medios, como Jefes Regionales y los Jefes de Departamento. En la práctica, la propuesta del gobierno y la propuesta del CEP abarcan al mismo grupo de funcionarios, pero clasificándolos de forma diferente, y, como consecuencia de lo anterior, sujetándolos a normas distintas.

El Consejo de Dirección Pública

Para la implementación de este nuevo orden, el CEP propone la creación de una nueva institución, el Consejo de Dirección Pública. Esta institución es quizás uno de los elementos más importantes en la implementación de la propuesta, pues en su diseño institucional y en su funcionamiento descansa el éxito o fracaso del programa.

El objetivo de esta institución es mantener alejado de la política contingente-partidista el proceso de selección y nombramiento de los ejecutivos superiores del sector público. Se sugiere un directorio compuesto por seis miembros que se mantendrán en sus funciones por dos períodos presidenciales (12 años) y que no pueden ser removidos durante su período. Sus miembros se renuevan por parcialidades, a razón de tres miembros cada seis años. Los tres puestos que corresponde nombrar cada seis años tienen una conformación mixta: dos de ellos son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado en una votación simultánea (se vota la propuesta del Presidente con los dos candidatos a la vez), y el tercer miembro es nombrado por el Presidente entre una terna que le presenta el propio Consejo. La Presidencia se rota cada dos años entre los miembros del Consejo.

Una de las ideas indicadas por los creadores de la propuesta es replicar los aspectos positivos de la autonomía institucional que ha caracterizado al Banco Central en Chile en la última década.

Al igual que en el caso de los consejeros del Banco Central, se propone que los miembros del Consejo tengan dedicación de jornada completa al cargo, con una

remuneración competitiva con el sector privado, de manera de asegurar que el trabajo de los consejeros sea real, de calidad y que el Consejo sea una institución real y no nominal.

Pareciera que el concepto y el diseño de este consejo son una contribución muy interesante del CEP a la Ley del Nuevo Trato Laboral, abordada más adelante.

Definición de Perfiles y Requisitos de los Candidatos

El diseño contempla mecanismos diferentes de definición de perfiles y requisitos según cuál sea el grupo al que pertenezca la vacante que se ha producido. A continuación se tratan por separado la situación que corresponde al grupo 1 y luego aquella aplicable al grupo 2.

Grupo 1 (Jefes de Servicio y Jefes de División): cuando se produce una vacante, el Consejo llama al Ministro o Subsecretario (dependiendo del caso) para definir el perfil para el cargo. Se crea un subcomité para el caso concreto (admitiéndose la asesoría de empresas de selección de personal) que debe elaborar una propuesta de cinco nombres. El Consejo analiza y reduce la lista a una terna, la cual es presentada al Presidente de la República para su decisión. El proceso es confidencial, de forma tal de incentivar la participación de privados y otros funcionarios en los procesos de selección, sin que arriesguen su trabajo actual o su prestigio en caso de perder la competencia.

Grupo 2: al producirse la vacante, la respectiva institución define el perfil del cargo, desarrolla el proceso de selección y nombramiento del candidato. En todo caso, y como se explica más abajo, el Consejo puede influenciar e incluso suspender decisiones de las instituciones.

Tanto para el Grupo 1 como para el Grupo 2 los candidatos pueden provenir tanto del sector privado como de la propia administración.

Proceso de Búsqueda y Selección

Grupo 1: el Consejo propone la terna al Presidente, quien efectúa el nombramiento dentro del plazo de dos semanas (se incluye el plazo como forma de evitar paralización de los servicios). En caso que el Presidente no se pronuncie dentro de las dos semanas, o en caso que rechace la terna, el Consejo debe elaborar una nueva propuesta. Si el Presidente rechaza

la nueva propuesta o no decide dentro de dos semanas, entonces el nombramiento podrá ser efectuado directamente por el Presidente en un funcionario de su propia discreción.

Sin embargo, hay dos restricciones claves a esta facultad discrecional del Presidente: (i) no más del 50% de los Jefes de Servicio y Jefes de División pueden ser designados de esta forma, es decir, sin intervención del Consejo; y (ii) aquellos ejecutivos que son nombrados de esta forma por el Presidente no pertenecerán al Estatuto de Dirección Pública, por lo que no tendrán derecho a las remuneraciones que corresponden a ese grupo, podrán ser removidos sin derecho a indemnización, etc. En la práctica, aquellos nombrados discrecionalmente por el Presidente estarán en una situación muy desventajada en comparación con los ejecutivos nombrados de acuerdo al proceso que regula el Consejo de Dirección Pública.

Grupo 2: como señalara antes, el proceso para este grupo se da al interior de cada organización. Sin embargo, cada nombramiento que se efectúe debe ser confirmado por el Consejo, quien revisará la conformidad entre el perfil definido ex-ante, el proceso de selección, el nombramiento del funcionario y la remuneración determinada. Las objeciones del Consejo serán confidenciales y podrán ser salvadas en caso que la autoridad del servicio público correspondiente justifique el nombramiento a satisfacción del Consejo.

Duración en el Cargo y Remoción

Con respecto a la duración en el cargo, se sugieren períodos determinados de tiempo para ambos grupos, los cuales pueden ser renovables. En otra diferencia que se aprecia con el caso de la propuesta del gobierno (que sugería tres años), la propuesta del CEP no propone un plazo específico, sino que se permite al Consejo de Dirección Pública definir los plazos que estime adecuados para cada caso. En todo caso, y sin perjuicio de esta libertad de definición, se requiere obligatoriamente la definición de algún plazo en los contratos.

En lo que se refiere a la remoción, la propuesta es compleja y poco consistente. Permite al Presidente remover libremente a los funcionarios, pero si lo hace antes del término del contrato debe pagar al funcionario una indemnización extraordinaria por término anticipado. El monto de la indemnización es confidencial y es acordado al momento de firmarse el contrato inicial con el funcionario.

La complejidad de la propuesta está dada por el hecho de que existen excepciones al derecho a indemnización extraordinaria. Son dos. La primera es que los ejecutivos

despedidos por un gobierno saliente en el período que corre entre la elección presidencial y la toma de posesión, tendrán derecho a una indemnización reducida⁴⁰. La segunda excepción es durante el primer semestre de un período presidencial. En ese caso se permite al nuevo gobierno despedir a los funcionarios pagando sólo una indemnización de carácter ordinario, equivalente a la remuneración de un mes por año en el cargo⁴¹.

Las situaciones que se intenta regular con estas excepciones son problemas que necesitan solución, pero pareciera que la propuesta del CEP no es satisfactoria en este punto. En efecto, la incertidumbre que enfrentan los ejecutivos respecto de su indemnización y su potencial despido, hacen pensar que incidiría en una baja participación de ejecutivos de alta calificación en los procesos de selección. Con estas excepciones se incluye un riesgo relevante en la carga de los funcionarios. Esta situación se agravaría en las vacantes que se produzcan en el último año de cada gobierno, porque las posibilidades de que el funcionario que sea nombrado se mantenga en su cargo después del cambio de gobierno son bajas y hacen la participación en el proceso poco atractivas.

No obstante la complejidad de la propuesta del CEP en este ámbito, ellas vienen a atacar la propuesta por parte del gobierno, que pretendía otorgar cierto grado de inamovilidad laboral a los altos directivos de segundo nivel que hasta ese entonces no existía. La propuesta del gobierno en esta materia también habría involucrado que estos funcionarios dejaran de ser de exclusiva confianza del Jefe de servicio o Presidente.

Contratos de Desempeño y Remuneración

Los contratos de desempeño y la remuneración están tratados en conjunto en la propuesta del CEP.

Cada directivo firmaría un contrato al inicio de su período (con el Consejo en el caso del Grupo 1 y con su superior jerárquico en el caso del Grupo 2), el cual deberá abordar diversas materias: la duración del contrato, el monto de la indemnización extraordinaria para el caso de terminación anticipada, los deberes y competencias que corresponden al cargo, las metas y objetivos, los criterios de evaluación, la remuneración, etc.

⁴⁰ El objetivo es evitar que una coalición que ha perdido el poder despida de sus cargos a sus leales con la sola motivación de que cobren las indemnizaciones.

⁴¹ El objetivo en este caso es dar un grado de flexibilidad a un nuevo gobierno en la remoción de aquellos funcionarios que no estima adecuados y dar un impulso al iniciar sus funciones. Cabe recordar que quienes los reemplacen serán elegidos a través del Consejo, en al menos el 50% de los casos.

La propuesta sugiere que las remuneraciones que corresponden a un cargo estén en permanente evolución y valoración –obviamente respetando los contratos de quienes están ejerciendo funciones- con aplicación futura. Para cada cargo existiría un máximo y mínimo posibles y el monto específico sería negociado caso a caso por el Consejo. Los márgenes máximo y mínimo que corresponden a cada cargo serían públicos, pero la remuneración específica de cada funcionario se mantendría confidencial. Para estos efectos el CEP propone la creación de una nueva escala de remuneraciones, cuyo rango mayor sería equivalente al sueldo del Presidente del Banco Central y, a partir de ese máximo, desarrollar una escala de remuneraciones para los altos directivos.

Las propuestas sobre las remuneraciones para los altos directivos también se pretendía que pasaran a través del Ministerio de Hacienda, medidas consideradas esenciales en el CEP para mantener la disciplina salarial en el Estado.

3. Servicio Civil y Altos Directivos en Perspectiva Comparada

El fenómeno de los altos directivos públicos y su marco regulatorio no es un fenómeno exclusivo de Chile. De la mano con los desarrollos en la literatura sobre gestión pública ha habido una evolución en los sistemas de altos directivos a lo largo del mundo. A continuación se presenta información de los modelos de altos directivos públicos en países de la OECD y en América Latina.

La experiencia práctica muestra que no siempre es nítida la definición de alta dirección pública (ADP) en los sistemas comparados ni tampoco lo son las razones o prioridades por la cuales fueron instalados. Por ello, antes de revisar la experiencia concreta a nivel de países, es pertinente hacerse cargo de ciertas definiciones previas.

A pesar de no existir una definición única de ADP, suele ser definido como “una categoría superior del Servicio Civil a la que se le aplica una política de gestión de recursos humanos que es diferenciada. Esto se ve con prácticas a medida en diferentes procesos de recursos humanos y que son diferenciadas justamente del resto del Servicio Civil o de la administración pública” (Lafuente, 2011). Estos esquemas reconocen características como las siguientes: (Lafuente, 2011: 36, y BCN, 2015):

- a) Se trata de posiciones o cargos en el nivel superior de la administración pública, “normalmente los niveles uno al nivel cinco por debajo del nivel político”.

- b) Cuentan con un proceso de reclutamiento especial; “lo puede hacer una unidad central, lo puede hacer un panel independiente, un comité de selección externo”.
- c) En términos de la gestión de los altos directivos como sistema, puede señalarse que su seguimiento y evaluación de desempeño difiere de la administración pública normal; “suelen recibir, en cuanto a remuneración, un porcentaje mayor basado en desempeño y tienen ciertos instrumentos de capacitación adecuados y hechos a medida para construir capacidad gerencial”.
- d) Promueven la movilidad horizontal de los directivos a fin de permitir que éstos puedan moverse de su cargo a otro equivalente pero en un servicio público distinto.

El objetivo de los sistemas de altos directivos es “disminuir los cargos asignados directamente por el Ejecutivo, con la finalidad de evitar que los cambios políticos afecten la ejecución de las políticas y reducir los riesgos de la corrupción” (Morales, 2014: 420). Los altos directivos se encuentran en un punto intermedio entre los cargos de designación política y la carrera funcionaria propia de la administración pública. Así, podría señalarse que son un tipo de “interfaz entre, por una parte, el gobierno y los gabinetes políticos, y la administración pública por la otra. Son responsables por la apropiada y adecuada implementación de los instrumentos legales y de las estrategias y medidas políticas. Son también responsables por la coherencia, eficiencia y oportunidad de las acciones del gobierno” (OECD, 2008: 67). Como señala Lafuente (2011), estas ideas se traducen en la existencia de acuerdos o contratos –en el caso de Chile convenios de desempeño- que definen objetivos y metas en la relación entre los funcionarios y los políticos que los supervisan. Esto suele colaborar para que “los directivos sean remunerados y permanezcan en sus cargos en función del desempeño, disminuyendo la existencia de comportamientos corruptos” (Lafuente, 2011: 36).

En síntesis, los sistemas de ADP buscan asegurar la definición de perfiles idóneos para los cargos, y establecer un marco adecuado de independencia –dentro de la estructura de normas de la administración- para alcanzar una gestión pública eficiente y menos dependiente del ciclo político que se vive.

3.1 Modelos de ADP

No todos los países han instalado sistemas de altos directivos por las mismas razones. Como lo hemos señalado respecto de Chile, por ejemplo, la razón principal fue incorporar el

criterio del mérito en los procesos de selección y reducir la discrecionalidad política existente. En otros países, las razones han sido diferentes. Por ejemplo, en Inglaterra y Estados Unidos habría existido una intención similar, “un propósito implícito en la creación de los *Senior Executive Service* fue atraer y retener a un grupo de personal con más tolerancia al riesgo, en particular, mediante el énfasis distintivo en pagos y contratos por desempeño” (Lafuente *et al*, 2012: 7).

En cuanto a los modelos de ADP, pueden distinguirse los siguientes (BCN, 2015):

- a) Formalizados versus no formalizados: Formalizados son aquellos que cuentan con una ley o política específica que los define, mientras que los no formalizados son aquellos que existen sin una ley o marco regulatorio específico. Entre los primeros está Chile, entre los segundos están España y Suecia, por ejemplo.
- b) Centralizados versus descentralizados: La gestión de la ADP puede depender de una instancia central con amplias atribuciones (Polonia o Portugal), o puede ser dirigida por una oficina con pocas atribuciones, delegando en los ministerios las definiciones para la selección, capacitación, retención y remuneración (Chile, Reino Unido, España, Australia, entre otros).
- c) Orientados a carrera versus vacante: Cuando el criterio orientador es la carrera, los cargos ADP se reclutan prioritariamente entre funcionarios que están alcanzando la etapa superior de la carrera, mientras que en los modelos orientados a la vacante, el criterio de selección es más amplio, incluyendo a personas que puedan estar fuera del servicio civil e incluso en el sector privado. Sin embargo, “esta distinción se está volviendo menos relevante toda vez que los sistemas basados en carrera están abriendo la posibilidad de incluir en sus procesos de reclutamiento a funcionarios desde fuera del servicio civil”, mientras que “los sistemas basados en vacante están empezando a proporcionar más gestión de carrera a largo plazo mediante la identificación temprana y el cultivo de potenciales futuros liderazgos” (p. 8).

3.2 Alta Dirección Pública en países OCDE

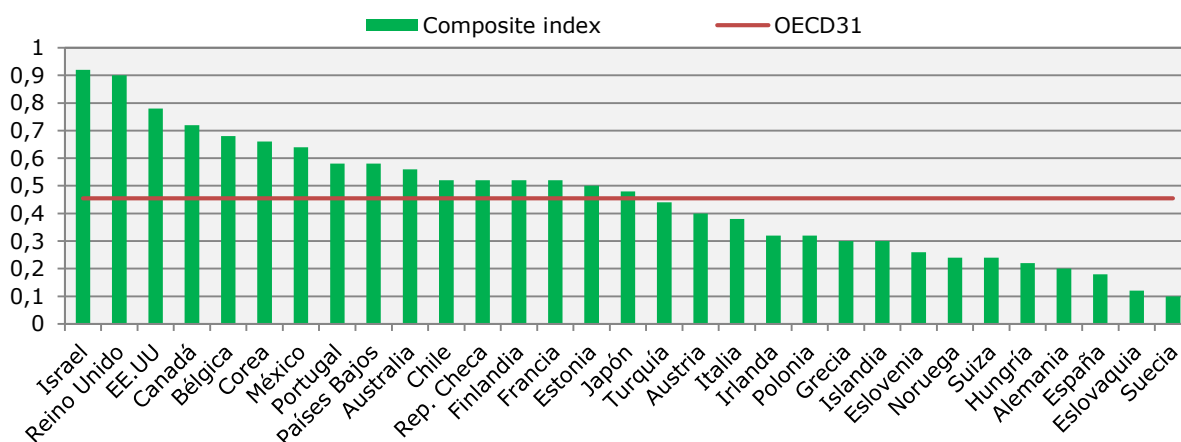
En las últimas décadas se ha hecho cada vez más nítida la diferencia de la ADP con el resto del servicio civil. Tanto es así que incluso la OCDE ha elaborado un indicador (*Composite Index*) para graficar el grado en el cual se implementa en sus países miembros

los sistemas de ADP. El foco está en analizar la gestión de los recursos humanos para los altos directivos públicos, considerando las siguientes variables:

- i. La existencia de una ADP agrupada de forma separada del resto de los funcionarios.
- ii. La existencia de políticas para la identificación de altos directivos públicos tempranamente en sus carreras.
- iii. El uso de perfiles de habilidades centralizados para la ADP.
- iv. Uso de prácticas separadas para el reclutamiento, gestión por desempeño y pago por desempeño para la ADP.

El rango del índice varía “entre 0 (las prácticas de RR.HH no son diferenciadas para la ADP) y 1 (las prácticas de RRHH son muy diferenciadas para la ADP). Los datos inaccesibles fueron estimados por reemplazo” (OECD, 2011a: 92). El promedio de los 31 países OCDE tratados es de 0,45.

Gráfico 1: Uso de prácticas de RR.HH diferenciadas para la alta gerencia en el gobierno central (2010)



* Datos para Luxemburgo no disponibles.

** Dinamarca y Nueva Zelanda no tienen una política de RR.HH relativa a la ADP y han sido removidos del índice.

Fuente: OECD, 2011a, p. 93.

Un aspecto donde también se observan diferencias entre los países de la OCDE es la cobertura jerárquica abarcada por los sistemas de ADP. En Chile, por ejemplo, el sistema abarca el primer y segundo nivel jerárquico, mientras que en otros como Nueva Zelanda, la cobertura corresponde solo al primer y más alto nivel.

Tabla 2: Niveles jerárquicos cubiertos (2010)

País	Niveles
Nueva Zelanda	1
Chile	2
Australia	3
Países Bajos	4
Canadá	5

Fuente: Lafuente *et al*, 2012, p. 8.

El tema de los altos directivos cobra cada vez más importancia en la discusión dada la demanda por más y mejores prestaciones públicas y por la necesidad de una alta gestión orientada hacia tales objetivos, en un marco de gobernanza dinámico y cambiante. Tal vez uno de los puntos centrales del debate es el nivel de dependencia política que éstos deben tener. Así, y como sugiere Morales “el punto es, si estos cargos deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados. La decisión respecto del SADP pasa por asumir que el establecimiento de un sistema donde no importe la confianza política añade un actor con poder de veto adicional que puede obstaculizar el proceso de elaboración, aprobación e implementación de políticas, en tanto que si este grupo de altos directivos son de confianza de la presidencia facilitan la ejecución del plan de gobierno. Si en el futuro se espera que existan gobiernos divididos (Presidente y Congreso de coaliciones distintas), no es aconsejable que el SADP se vuelva estrictamente profesional, en tanto que si las expectativas futuras señalan la existencia de gobierno unido, la profesionalización y despolitización de la alta dirección no representa una amenaza a la eficiencia legislativa y a la receptividad en la ejecución del mandato” (Morales, 2014: 435).

Más allá de la definición del grado de dependencia política, es pertinente relevar las tendencias que se observan actualmente en los países de la OCDE en el tratamiento de los ADP. Así, Lafuente *et al* (2012), observan cinco tendencias fundamentales:

- a) Una tendencia creciente a definir a los ADP como un grupo selecto: Más del 75% de los países incluidos en la encuesta de 2010 declaran tener cuadros de ADP separadamente, superando al 65% de 2005.
- b) Mayor énfasis en la gestión por desempeño: Por diversas razones, la gestión del desempeño cobra cada vez más relevancia. Ya sea para establecer con claridad las expectativas del directivo y su superior en contratos de desempeño, o para establecer procedimientos de retroalimentación frecuente entre el directivo y su superior, o para generar más información valiosa para la toma de decisiones en la gestión pública.
- c) Pagos por desempeño: Si bien no se trata de un aspecto central en la gestión comparada, si se observa una tendencia creciente, con montos que varían entre un 5% y el 100% de la remuneración, dependiendo del nivel de logro alcanzado por el directivo.
- d) Gran énfasis en atraer y retener talento: Gradualmente se ha desarrollado la tendencia de incorporar a la gestión procesos que permitan identificar tempranamente a funcionarios públicos con alto potencial de desarrollo, de forma tal que puedan convertirse prontamente en altos directivos al servicio de sus respectivas burocracias.
- e) Orientación a la igualdad de género: A través de distintas herramientas se observa en los países de la OCDE la búsqueda de aumentar la participación de mujeres en los altos cargos, cuestión que se ha buscado, por ejemplo, a través de la definición de cuotas mínimas de género en países como Holanda.
- e) Salarios para los altos directivos públicos varían ampliamente entre países: Desde los USD 10.000 a los USD 40.000.

3.3 Una mirada sobre América Latina y el Caribe

A diferencia de los países de la OCDE, el desarrollo de la ADP en América Latina y el Caribe ha tenido una evolución más reciente. Por ello, más que analizar para esta región la realidad específica de los altos directivos, es pertinente rescatar aspectos centrales de la evolución del servicio civil en América Latina y el Caribe.

Son diversos los estudios que se han realizado en la última década en América Latina para analizar los sistemas de altos directivos. La mayor parte de ellos ha sido al alero de las organizaciones internacionales como el Banco Interamericano del Desarrollo y del trabajo de especialistas en el estudio de casos latinoamericanos. Expresiones concretas de lo anterior se encuentran en Longo (2006), Iacoviellio (2006), Grindle (2010), Lafuente, Manning y Watkins (2012), Siklodi (2014), Cortázar, Lafuente y Sangines (2014), Morales (2014), Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (forthcoming), Lafuente y Weber (forthcoming), entre otros.

La evolución de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe ha tenido un desarrollo gradual y más bien reciente.

3.3.1 Instalación de sistemas de servicio civil

En lo relativo al proceso de instalación y desarrollo de los sistemas de servicio civil en la región, América Latina y el Caribe no han estado exentos del desafío de restringir el ámbito de acción del clientelismo político en el Estado y de buscar mejoras a las dinámicas de gestión de los recursos humanos en el sector público.

La capacidad del poder político para utilizar el aparato público nombrando a cercanos en cargos de la administración pública ha sido un problema persistente, incluso después de instalados sistemas de servicio civil. Su origen se remonta incluso al periodo de descubrimiento y colonización de América, y su arraigo es tan profundo que ha dificultado un avance sistemático en estructuras más modernas de gestión de los recursos humanos.

El clientelismo ha sido muy importante en el crecimiento y desarrollo de las estructuras y partidos políticos en varios países, explicándose en esta razón parte de la resistencia que se ha encontrado para instalar modelos que ya existen en otras latitudes.

Grindle (2010) argumenta que a pesar de la instalación de sistemas de servicio civil en la región desde hace ya algunas décadas en muchos países, el modelo clientelar aún se mantiene a través de distintos sistemas de “defensa” ante la nueva dinámica de servicio civil.

Entre los mecanismos utilizados para resistirse a la operatoria real de los sistemas de servicio civil, identifica los siguientes (Grindle, 2010:8):

- exclusión de ciertos servicios al momento de dictarse la normativa: al momento de instalarse los sistemas de servicio civil, el poder político excluye de su ámbito de acción a instituciones estratégicas para el clientelismo político y nombramiento de

funcionarios leales en posiciones administrativas. Se trata de agencias que podrían incorporarse a los mecanismos normales de la burocracia pero que son excluidos por su potencial de uso para fines políticos.

- exclusión de agencias a través de leyes especiales generadas en el tiempo: la resistencia a la adopción de modelos de servicio civil no termina con la instalación de los sistemas. De hecho, una de las situaciones que se desarrolla es la generación de masa crítica para la modificación de la estructura del servicio civil a fin de excluir del sistema a agencias que originalmente habían sido incluidas. De esta forma, se busca a través de la legislación ex post recuperar para el control político agencias que habían pasado a ser parte de un sistema civil estructurado y menos vulnerable a la influencia política.
- limitación del ámbito de acción de la agencia responsable del servicio civil: el desarrollo de los servicios civiles suele ir acompañado de la creación de una agencia estatal encargada de velar por su operación y desarrollo, y suele disponer de facultades para definir e implementar políticas en la materia. La resistencia se manifiesta en este caso a través de la restricción del ámbito de acción de dicha agencia, a través de reducciones de su presupuesto, limitaciones para la contratación de personal, disminución de sus facultades normativas y fiscalizadoras, entre otras formas.
- descentralización de políticas de personal: de la mano de lo anterior, se encuentra la búsqueda de descentralización de políticas y decisiones sobre recursos humanos. De esta forma, se pretende limitar el ámbito de acción de la agencia encargada del servicio civil, creando espacios nuevos de poder y clientelismo, devolviendo el poder de nombramiento y selección de funcionarios a las autoridades descentralizadas que disponen de poder político, limitando el actuar de los sistemas profesionales de gestión los recursos humanos.
- redefinición de cobertura de los sistemas de servicio civil: luego de cierta etapa de evolución de los sistemas de servicio civil, el poder político suele reagruparse para legislar con el objetivo de limitar la cobertura y ámbito de acción del modelo. De esta forma se busca recuperar algo del control cedido al momento de instalar originalmente el sistema.

- reingeniería y creación de nuevos sistemas de contratación de personal burlando el servicio civil: dada la vasta historia de utilización de los cargos del sector público como recompensa política clientelar, los actores políticos suelen identificar mecanismos formales e informales para recuperar su poder de control político de los nombramientos, creando nuevas figuras jurídicas para la contratación de personal con discrecionalidad, o utilizando de forma funcional herramientas existentes.

El análisis de Grindle (2010) es relevante para dimensionar que los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe se encuentran en permanente tensión ante el poder político que intenta recuperar espacios de control para el actuar clientelar. Por distintas razones, en la instalación del SADP en Chile se han observado varias de las prácticas señaladas por Grindle. Por ejemplo, la exclusión original del sistema de instituciones como el Instituto Nacional del Deporte –de gran cobertura política y territorial- muestra evidencia de la búsqueda de control político. También el rechazo del presupuesto de la agencia chilena del servicio civil durante etapas relevantes de la discusión presupuestaria de los últimos años evidencia que esta preocupación tiene sustento en la realidad chilena al menos.

Otros estudios (Mascott, 2000) enfatizan la falta de preparación del capital humano para asumir adecuadamente los desafíos de la instalación de un servicio civil. CLAD (1998) argumenta que “la reforma en América Latina, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer el núcleo estraégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste no puede ya dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea”.

Entre los temas centrales del proceso de modificación burocrático se encuentran el objetivo de reducir el volumen del empleo público y de los servicios civiles, la modificación de los escalafones funcionarios, la reorganización de las remuneraciones, entre otras materias (Oszlak, 2001). Para el caso de América Latina, el foco habría sido la reducción del volumen de empleados públicos en general.

3.3.2 Análisis comparativo.

Ya en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) se reconoce como condición esencial para mejorar la gobernabilidad, estimular el desarrollo económico y reducir las desigualdades, el contar con una función pública profesionalizada, con atributos como la capacidad, el mérito, la vocación de servicio, la honestidad, la responsabilidad y la eficiencia en el desempeño de la función y la adhesión a los valores democráticos (CLAD – ONU, 2003).

A partir de esa concepción, han surgido modelos para analizar el desarrollo de los servicios civiles en la región. Así, el BID (2002) publicó el “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil”, para desarrollar estudios de los sistemas nacionales de gestión pública de los recursos humanos.

En este marco se definen componentes centrales para la evaluación de los sistemas, los cuales han sido complementados y aplicados por Longo (2002, 2006), Iacobello (2006), entre otros.

El marco analítico propone un modelo de gestión de recursos humanos (GRH) que contempla tres niveles. El primero es el subsistema de Planificación de Recursos Humanos. El segundo contempla cinco subsistemas, a saber, Organización del Trabajo, Gestión del Empleo, Gestión del Rendimiento, Gestión de la Compensación y Gestión del Desarrollo. El tercer nivel contempla el subsistema de Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

- Subsistema Planificación Recursos Humanos: constituye la puerta de entrada a todo sistema de gestión de los recursos humanos, y contempla los mecanismos globales de diseño, y los fundamentos del mismo.
- Subsistema Organización del Trabajo: este subsistema define los roles de los empleos, las personas llamadas a cumplir sus funciones.
- Subsistema Gestión del Empleo: esta dimensión se hace cargo de la provisión de los cargos y de sus mecanismos de salida del empleo público.
- Subsistema Gestión del Rendimiento: el subsistema analiza la contribución de los trabajadores al logro de los objetivos de los servicios en los que participan y laboran.
- Subsistema Gestión de la Compensación: define los mecanismos de retribución al trabajo, ya sea por la responsabilidad del cargo o por el desempeño individual y/o colectivo.

- Subsistema Gestión del Desarrollo: contempla los mecanismos y desarrollo que permiten la movilidad y el desarrollo individual y colectivo de los trabajadores del servicio civil.
- Subsistema Gestión Relaciones Humanas y Sociales: se trata de una dimensión integradora de las demás y que se interrelaciona con los distintos niveles.

La evidencia recogida por Iacobello (2006) da cuenta que en la región el desarrollo de la gestión de recursos humanos para el servicio civil es aún débil. Sin embargo, es posible identificar que con nitidez que Chile y Brasil en América Latina, y Costa Rica en Centro América y el Caribe, presentan indicadores con mejor desempeño y desarrollo.

En el extremo contrario, es decir, los países con sistemas más débiles o carentes, se encuentra el resto de los países centroamericanos y Ecuador, Perú, Paraguay y Bolivia para América Latina.

Si bien entre la fecha del estudio y la actualidad han existido iniciativas para modificar en algunos países los sistemas de servicio civil, hoy Argentina, México, Colombia y Uruguay presentan sistemas de servicio civil conformados y funcionando, aunque las cifras indican que tienen una necesidad y oportunidad muy grande de mejoramiento y progreso.

Con el paso del tiempo, se complementa el marco analítico de los tres niveles mencionado recientemente, y se incorporan criterios orientados a evaluar la relevancia e impacto efectivo de las políticas de empleo a través de servicio civiles.

Longo (2002) define cinco criterios para dicho análisis, eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. Varios de estos criterios son subdivididos además en distintos indicadores.

- Eficiencia: busca relacionar los resultados del servicio civil con los recursos destinados a su funcionamiento.
- Mérito: la pregunta central de esta dimensión es el nivel de resguardo al mérito en la selección de los cargos, es decir, la prescindencia del control político sobre estos procesos.
- Consistencia estructural: orientado a medir sistémica del servicio civil, y su integración y solidez. Analiza, a su vez, el desarrollo a nivel directivo y la coherencia con otras herramientas.

- Capacidad funcional: en este aspecto, que contempla subíndices de incentivos al desempeño, capacidades profesionales y flexibilidad, se analiza la capacidad del servicio civil para influir de forma relevante y positiva en los empleados.
- Capacidad integradora: en una dimensión más propia de la gobernanza de los sistemas de servicio civil, mide el nivel de articulación con los distintos actores, el nivel de conflictividad existente, entre otros aspectos.

A continuación se presenta un cuadro resumen respecto de estos criterios en base a BID (2006) y Longo (2006)..

Tabla 3: Síntesis de resultados de indicadores de calidad en la gestión por país (escala de 0 a 100)

	Eficiencia	Mérito	Consistencia Estructural	Capacidad Funcional	Capacidad Integradora
Argentina	50	31	43	47	56
Bolivia	32	22	18	19	21
Brasil	56	87	58	61	56
Chile	59	62	65	47	42
Colombia	42	52	48	48	47
Costa Rica	40	58	45	57	51
Ecuador	16	18	14	19	19
El Salvador	8	9	12	17	6
Guatemala	29	18	19	17	26
Honduras	15	17	13	9	14
México	39	41	41	40	41
Nicaragua	28	15	20	15	27
Panamá	10	2	14	13	18
Paraguay	16	20	9	12	19
Perú	16	18	13	14	18
R.Dominicana	38	19	21	26	30
Uruguay	47	52	45	44	42
Venezuela	38	35	35	38	39

Fuente: Longo (2006)

Los números muestran nuevamente una gran disparidad en la realidad de los distintos países. Nuevamente Chile y Brasil destacan en el desempeño regional, mientras que Panamá, Honduras y El Salvador presentan resultados claramente deficientes.

América Latina y el Caribe son regiones cuyos procesos de desarrollo de la gestión de recursos presenta una enorme disparidad y donde solo algunos de los países han logrado dar pasos para implementar y gestionar un modelo de altos directivos. El resto tiene aún tareas previas para consolidar un sistema de servicio civil estructurado y pertinente, condición básica para poder abordar el desafío de los altos directivos.

CAPÍTULO III: LA REFORMA DE 2003: EL NUEVO SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE

1. Ley 19.882: Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública

Luego de una tramitación muy rápida, y en el marco de los acuerdos alcanzados entre el gobierno y la oposición en la llamada Agenda de Modernización, con fecha 23 de junio de 2003 fue publicada en el Diario Oficial la ley 19.882, conocida como la Ley de Nuevo Trato Laboral (LNTL), cuerpo legal aprobado prácticamente con unanimidad en todas las fases de discusión legislativa.⁴²

La LNTL cubre una gran diversidad de modificaciones de diferente índole a la estructura de la administración pública chilena. No todas son de igual interés ni parecen pertinentes de describir en esta oportunidad. En estricto rigor, sólo algunas de las temáticas abordadas en la LNTL motivan este análisis. Sin duda la más interesante de las materias desarrolladas en la LNTL es la creación de un nuevo estatuto para los directivos superiores de la administración pública: el **Sistema de Alta Dirección Pública**.

En las páginas que siguen se explican los siguientes elementos de la LNTL:

- la creación de un nuevo servicio público denominado Dirección Nacional del Servicio Civil (la “Dirección”), encargado de diversos aspectos relativos a la administración de recursos humanos del Estado;
- la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (el “SADP”); y
- el cambio de categoría de ciertos funcionarios, que como consecuencia de la LNTL dejan de ser funcionarios de exclusiva confianza y pasan a ser funcionarios de carrera.

Al iniciar la descripción de la nueva institucionalidad administrativa, es conveniente recordar los objetivos promovidos por las instituciones gubernamentales encargadas de formular propuestas y proyectos: (1) mejorar la calidad y eficiencia del gobierno en la provisión de servicios y bienes públicos a la comunidad; (2) asegurar la gobernabilidad de la coalición en el poder, manteniendo un número razonable de funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad ejecutiva; (3) mantener y reforzar el deber de *accountability* del gobierno con los ciudadanos. Interesa mencionar estos objetivos

⁴² En el Anexo n°6 se desarrolla con más profundidad el proceso de tramitación y aprobación de esta ley.

porque proporcionan un marco de definiciones que permite evaluar si la institucionalidad definida por la ley se adecua a los objetivos descritos. El diagnóstico al interior del ejecutivo, a través de los estudios realizados primero por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP) durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle y posteriormente a través de los análisis del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) desarrollado durante el gobierno de Ricardo Lagos, reconocía que el país había progresado enormemente en términos de crecimiento económico, y que dicho progreso había generado nuevas demandas de servicios públicos por parte de la ciudadanía. Con el paso del tiempo se hacía evidente que el dinamismo de la sociedad no se reflejaba en un dinamismo al interior del aparato público, por lo que se transformaba en necesario acometer un proceso de modernización del Estado orientado a mejorar la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía. Pero ese cambio no podía darse en cualquier contexto, sino al alero de la realidad propia del país, es decir, un Estado Unitario y un poder político concentrado en el ejecutivo, que requiere márgenes de discrecionalidad en el nombramiento de autoridades para ejercer e implementar sus respectivos programas de gobierno.

En la estructura chilena existían más de 125 servicios públicos al momento de crearse el SADP. De ellos, 25 fueron excluidos del Sistema. De los aproximadamente 100 servicios que participarán del Sistema, 48 ingresaron al Sistema durante el año 2004, y los restantes lo hicieron gradualmente entre el año 2005 y el 2010.⁴³⁴⁴

1.1 La Dirección Nacional del Servicio Civil

Antes de la dictación de la LNTL, la administración de los recursos humanos en el Estado chileno se encontraba dispersa en cada uno de los servicios públicos. La legislación enfrenta esta situación y crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, señalando que tendrá

⁴³ Más adelante se expone y discute con mayor profundidad el listado de servicios públicos incluidos y excluidos originalmente del sistema.

⁴⁴ De acuerdo al artículo 36 de la Ley, se excluyen del Sistema de Alta Dirección pública las siguientes instituciones: subsecretarías, Presidencia de la República, Servicio Electoral, Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, **Dirección Nacional del Servicio Civil** y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

por función la “...*coordinación, supervisión, y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.*”

A efectos de asegurar el adecuado funcionamiento del SADP, la norma establece que la Dirección contemplará en su estructura una Subdirección de Alta Dirección Pública.

Hay dos elementos que parece conveniente tener presente desde un inicio en el análisis de esta recién creada Dirección Nacional del Servicio Civil. El primero es que este servicio público fue expresamente excluido del SADP, en cuanto al sistema de reclutamiento de su director, algo que puede parecer un contrasentido. El segundo elemento a tener presente es el estatus del Director de la Dirección. La LNTL establece que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, libremente nombrado y removido por la máxima autoridad del país.

La exclusión de este servicio público del SADP y la categoría de exclusiva confianza de su director son indicadores que la influencia política será relevante en esta institución. Es comprensible que se trate de una posición estratégica fundamental en la administración central del Estado, y que su labor combinará la definición de políticas con la ejecución de planes y programas, pero el hecho de excluirla del sistema es de alta significación toda vez que una entidad influenciada políticamente será la encargada de implementar un sistema técnico y basado en el mérito.

El Presidente de la República y el poder político controlan –mediante el libre nombramiento y remoción del Director- a la agencia clave en la implementación de un sistema de mérito y de altos ejecutivos del Estado.

Interesa esclarecer si la Dirección está llamada a cumplir una función política o una función técnica –asumiendo que es posible distinguir entre ambas. También interesa entender la relación entre el Director y el Consejo de Alta Dirección Pública –el que se desarrolla más adelante. Si el Director es nombrado en base a criterios políticos: ¿puede el SADP ser inmune a la influencia política?

Como consecuencia del diseño institucional de la Dirección, el Director puede convertirse en uno de los funcionarios –políticos- más importantes y poderosos de la administración del Estado. Lo anterior se desprende de algunas de las tareas y prerrogativas asociadas a su cargo:

- es el encargado general de los recursos humanos y de personal de la administración civil del Estado;
- tiene participación directa en la selección y nombramiento de la mayoría de los funcionarios del nuevo Sistema ; y
- es el Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, órgano que dirige en la práctica la mecánica del Sistema.

El enorme poder de este funcionario explicaría la negativa del gobierno y los partidos políticos en general a entregar este cargo a la “tecnocracia”.

Este diseño que otorga rango de confianza política al jefe superior del Sistema incide en la cadena de relaciones que se requiere para lograr una efectiva profesionalización –y despolitización- de los cargos directivos ejecutivos de la administración del Estado.⁴⁵

1.2 El Sistema de Alta Dirección Pública y el Consejo de Alta Dirección Pública.

Conceptualmente, el SADP separa de las normas tradicionales de la administración del Estado a un grupo selecto de directivos públicos, cuyas labores se relacionan principalmente con la implementación de las políticas públicas decididas en otros niveles de autoridad.

De acuerdo a la Dirección de Presupuestos, alrededor de 2.500 directivos superiores se incorporarían al Sistema y serían regulados por sus disposiciones. Son parte de este sistema los directivos superiores de alrededor de 100 servicios públicos de la administración civil del Estado. Veinticinco servicios públicos fueron expresamente excluidos. La motivación que se tuvo para excluir a un grupo tan importante de servicios públicos del SADP está dada por la

⁴⁵ Un tema muy interesante de investigación sería analizar las preferencias, estrategias, acciones y recompensas de los actores que participaron en el proceso de formulación de esta ley. Como mencionara anteriormente, esta legislación se caracterizó por su expedita tramitación en el Congreso y por el alto grado de consenso y unanimidad que se reflejó en las votaciones, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Todos los actores políticos declaraban su voluntad clara de avanzar en la modernización del Estado y en la despolitización de los cargos ejecutivos, haciendo primar el mérito y atrayendo a los más capaces. No quiero señalar que la legislación aprobada no sea un aporte. En efecto, creo que es un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, existe la impresión que todos los actores políticos –recordemos la unanimidad con que se votó esta norma- estaban concientes y contestes en el hecho de que el diseño institucional que contiene la ley permite la influencia directa de la coalición gobernante en el nombramiento, selección y remoción de los ejecutivos clave de la administración. Creo que los grupos políticos maximizaron el beneficio de aparecer ante la opinión pública promoviendo la modernización y despolitización de las funciones ejecutivas del Estado, pero abdicando el menor poder posible.

concepción de que muchos de dichos servicios cumplen esencialmente labores de definición de políticas, y solo accesoriamente cumplen labores de ejecución de planes y programas.

Para la implementación del SADP, la Ley crea un nuevo organismo, el **Consejo de Alta Dirección Pública**. El Consejo tendrá los siguientes cinco miembros:

- el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil, quien será además Presidente del Consejo;
- cuatro miembros designados por el Presidente de la República, confirmados por los 4/7 del Senado.

El Director de la Dirección se mantiene como Presidente del Consejo mientras mantenga su cargo de Director. Los restantes cuatro miembros duran seis años en sus funciones y se renuevan por parcialidades cada tres años. Cuando proceda la renovación parcial de dos miembros del Consejo, el Presidente debe enviar al Senado una propuesta que contenga los nombres de dos candidatos. El Senado vota la propuesta como un todo, aprobando o rechazando ambos nombres, no pudiendo limitarse a la consideración de cada uno por separado. En la práctica, esto asegura que se elija a un representante o cercano a cada una de las dos coaliciones políticas chilenas más relevantes. De esta forma, en los cuatro miembros nombrados por el Presidente con confirmación del Senado, existe un criterio técnico sustentado en un equilibrio entre las dos coaliciones políticas.⁴⁶

Este equilibrio lo viene a alterar el Director de la Dirección, en su calidad de Presidente del Consejo. Como se mencionara anteriormente, este funcionario es un directivo de la exclusiva confianza del Presidente de la República, de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad ejecutiva. En síntesis, el diseño impar de este Consejo y la presidencia del mismo radicada en un funcionario de exclusiva confianza aseguran que la coalición gobernante siempre tendrá mayoría en el Consejo de Alta Dirección Pública. De esta forma, el organismo llamado a implementar imparcialmente SADP no goza de una estructura que asegure su autonomía y enfoque técnico.

⁴⁶ Cabe destacar que el esquema de remuneraciones de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública no aparece adecuado para los objetivos de lograr un equipo de personas calificadas y dedicadas de forma exclusiva a esta tarea. De acuerdo a lo establecido en la legislación, los miembros del Consejo reciben una asignación por su participación en las sesiones del Consejo y en las tareas que asuman. Se asume una dedicación parcial de tiempo. Esto es diferente de instituciones como el Consejo del Banco Central de Chile, entidad cuyos personeros tienen dedicación de jornada completa, y cuya remuneración es altamente competitiva con los sueldos que perciben los principales ejecutivos de empresas privadas.

A este respecto, pareciera que la propuesta del CEP para la conformación de esta institución generaba una mayor autonomía respecto del ciclo político.⁴⁷

Uno de los ámbitos de interés en la institucionalidad de la Alta Dirección Pública está dado por las funciones asignadas al Consejo. De acuerdo al Artículo 42 de la LNTL, sus funciones son las siguientes:

- a) Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicios del sistema;
- b) Resolver la contratación de empresas especializadas en la selección de personas;
- c) Revisar y aprobar los perfiles profesionales propuestos por el Ministro respectivo para los cargos que deban llenarse;
- d) Proponer al Presidente de la República una nómina de 3 a 5 candidatos para un cargo de jefe de servicio;
- e) Participar en el proceso de selección de directivos de segundo nivel;
- f) Conocer los reclamos interpuestos por los participantes de los procesos de selección para cargos de alta dirección;
- g) Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de asignación de alta dirección que correspondan a directivos del primer nivel;
- h) Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para un mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- i) Proponer el nombramiento y remoción del secretario del Consejo.

Del Artículo 42 surge un listado no menor de tareas, sin embargo, estas tareas son principalmente operativas y no asignan al Consejo un rol relevante en el proceso de instalación exitoso de un sistema de directivos de alto nivel que aumentan los niveles de desempeño.

El diseño institucional, respecto del Consejo, limita el ámbito de atribuciones que pudiese tener. Así, por ejemplo, el Consejo no tiene atribuciones en materia de confección ni supervisión de los convenios de desempeño, ni tampoco tiene una responsabilidad específica en el buen funcionamiento del sistema.

⁴⁷ Ver supra III.3.2.B.

Esto puede interpretarse como un contrasentido si lo que se espera es que el sistema progrese en profundidad, independencia y resultados. El hecho de no asignar mayores atribuciones al único órgano con mayor nivel de independencia respecto de las autoridades políticas plantea inquietudes respecto de la capacidad que el sistema tendrá para desarrollarse con cierta prescindencia de las influencias político-partidarias. Además, el Consejo pasa a ser una máquina para generar concursos para los altos cargos de la administración del Estado, y no un organismo encargado de mejorar progresivamente la gestión de servicios públicos.

Con estas consideraciones acerca de las funciones del Consejo, a continuación se describe la forma en que se procede a la selección y nombramiento de los directivos de alto nivel. A continuación se desarrollan los principales aspectos del SADP.

Proceso de Selección y Nombramiento de Directivos

El proceso de selección de los jefes superiores de servicios es el siguiente⁴⁸:

- al producirse una vacante, el Ministro del ramo define el perfil profesional adecuado para tal vacante;
- el Consejo desarrolla un proceso de búsqueda de candidatos que cumplan con el perfil previamente definido;
- el Consejo elabora una lista confidencial de tres a cinco nombres, la cual es presentada al Presidente de la República para que efectúe el nombramiento;
- el Presidente selecciona a uno de los candidatos de la lista, caso en el cual el proceso termina, o bien declara desierto el proceso de selección, siendo necesario el inicio de un nuevo proceso de selección;
- el proceso se repite hasta que el Presidente seleccione a uno de los candidatos propuestos por el Consejo en las respectivas listas;
- el directivo seleccionado celebra un contrato de tres años, el cual puede ser renovado por dos períodos adicionales, dependiendo del desempeño y las evaluaciones;
- para directivos de segundo y tercer nivel que pertenecen al Sistema, el proceso es similar pero en un nivel diferente. En vez del Consejo, el proceso de selección lo desarrolla un comité –dependiendo del servicio público respectivo- y el

⁴⁸ Nótese que el proceso es muy similar para los directivos de segundo nivel dentro de los servicios públicos.

nombramiento es efectuado por el superior del respectivo servicio, no por el Presidente;

- el proceso es confidencial a efectos de asegurar que los candidatos vean protegida su privacidad. Esto permite que personas que se encuentran en el sector privado o bien en otras reparticiones públicas se animen a participar sin arriesgar problemas en sus trabajos previos derivados de la participación en el concurso. Además, aquellos que no resultan seleccionados no ven hecho público su fracaso en el proceso.

Remoción de Directivos

Aquellos directivos nombrados por el Presidente de acuerdo a las normas del SADP, pueden ser removidos libremente por éste, aún antes del vencimiento del contrato estipulado. Esto mantiene la libertad que existía antiguamente y que permitía al Presidente despedir a los funcionarios superiores de su exclusiva confianza. La diferencia está en que el nuevo orden exige que se proceda al pago de una indemnización en caso que el Presidente ejerza el derecho a despido antes del vencimiento del contrato del directivo. La exigencia de una indemnización

El monto de la indemnización es de un mes por año de servicio. Si bien se trata de una indemnización baja para ejecutivos de este nivel –comparados con el sector privado- se trata de un esfuerzo interesante y en la dirección correcta.

Convenios de Desempeño

Durante el primer trimestre de sus funciones, cada directivo superior debe suscribir un convenio de desempeño que regule las metas y objetivos, los indicadores de desempeño y los criterios de evaluación de sus labores.

La contraparte del directivo en la firma del contrato será el Ministro del área correspondiente, además de los Ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. Estos dos últimos ministros firmarán todos los convenios de desempeño que suscriban los directivos del Sistema.

El Artículo 61 de la LNTL señala que en la propuesta de convenio de desempeño se establecerán “*las metas anuales estratégicas del cargo durante el período y los objetivos a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo en cada año, con los correspondientes*

indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos. Dichas metas deberán ser coherentes con los determinados para el servicio de conformidad con sus sistemas de planificación, presupuestos y programa de mejoramiento de la gestión”.

A finales del mes de diciembre del año 2005 se aprobó un Reglamento que Regula la Formulación y Evaluación de Convenios de Desempeño⁴⁹. Junto con la aprobación del reglamento respectivo, la Dirección Nacional del Servicio Civil procedió a dictar una Guía Para Elaborar Convenios de Desempeño⁵⁰ que junto con desarrollar los fundamentos normativos de los convenios, explica la forma en que deben formularse y evaluarse, y establece también ejemplos de convenio que pueden servir de ejemplo para el desarrollo de nuevos instrumentos.

Como se explicará más adelante, los convenios de desempeño se constituyen –junto con la remuneración– en pilares fundamentales para la implementación exitosa de un sistema de alta dirección pública como el diseñado para Chile. Por ello, carencias en el diseño y evaluación de los convenios puede implicar que un sistema de directivos públicos diseñado con altas ambiciones se traduzca en una pobre implementación y baja calidad en la implementación de las políticas.

Remuneración

En adición a la *Escala Única* de remuneraciones que se mencionara antes, los directivos pertenecientes al SADP gozan de un incremento o componente adicional. Se trata de la *Asignación de Alta Dirección Pública*. Tal componente puede llegar a alcanzar hasta un 100% de aquello que corresponde al cargo de acuerdo a la Escala Única. El porcentaje que corresponderá a una determinada posición o cargo es determinado previamente por el Ministro de Hacienda mediante Decreto Supremo expedido con anterioridad al nombramiento de un directivo. El porcentaje que se determine es fijo para el respectivo cargo, mientras el ministro no lo modifique. El criterio es que para puestos de similar responsabilidad y jerarquía, la Asignación de Alta Dirección Pública sea similar. La

⁴⁹ Decreto Supremo del Ministerio de Hacienda Número 1.560, publicado en el Diario Oficial con fecha 20 de marzo de 2006, “Aprueba Reglamento que Regula la formulación y funcionamiento de los convenios de desempeño para los altos directivos públicos establecido en el párrafo 5° del título VI de la Ley 19.882”.

⁵⁰ Disponible en el sitio web de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

asignación que corresponde a cada cargo directivo es conocida ex-ante por los candidatos a los cargos.

Este instrumento permite reconocer que los cargos públicos pueden tener diferente importancia entre ellos en un determinado momento, no siendo la escala única la mejor forma de asignar remuneraciones. Por la vía de crear esta Asignación de Alta Dirección Pública se permite a las autoridades de Hacienda la priorización de ámbitos de acción del aparato del Estado. El porcentaje que finalmente recibirá cada individuo dependerá del logro que alcance respecto de las metas establecidas en su convenio de desempeño.

Implementación Gradual

Las disposiciones transitorias de la Ley contemplan que el sistema se implementaría gradualmente a lo largo de los años. Tal gradualidad se entiende toda vez que este nuevo sistema representa un cambio profundo y difícil de implementar en la administración chilena.

La Ley estableció que durante el año 2004 eran 48 los servicios públicos que se incorporaban al SADP, autorizando al Presidente para seleccionar las instituciones. Para el período 2005-2010 contempló una incorporación de al menos 10 instituciones por año.

Además de la incorporación gradual de las instituciones, el SADP requiere de la dictación de abundante normativa reglamentaria y legislativa. En el siguiente capítulo se analiza con mayor detalle la legislación y normativa complementaria a la ley en discusión.

1.3 Cambios al Techo de la Carrera Funcionaria.

En lo que se refiere al nivel medio de la administración pública, la Ley introduce un cambio importante, y que –tal como mencionara anteriormente- coincide con la propuesta de Mario Marcel, ex Director de Presupuestos.

Con esta nueva legislación, los directivos de tercer nivel (Jefes de Departamento), dejan de pertenecer a la categoría de exclusiva confianza presidencial y pasan a ser funcionarios de carrera.

Este cambio es relevante por dos motivos. El primero es que se reduce la influencia presidencial en la designación y remoción de funcionarios en la administración alta y media del Estado. El segundo es que los funcionarios de carrera ganan enormemente con la nueva institucionalidad, puesto que ahora podrán acceder a terminar sus carreras en un puesto

mayor y de más jerarquía que el que se les permitía antes. Por ello, el cambio implica una ampliación de la carrera funcionaria en un nivel jerárquico superior.

Sobre este punto, cabe señalar que el cambio en el techo de la carrera funcionaria es una de las negociaciones y triunfos más importantes⁵¹ que proclaman los funcionarios públicos organizados, puesto que aumentaron sus perspectivas de desarrollo asegurando un escalón adicional en su desarrollo funcionario. Existen analistas que sugieren que este fue uno de los costos necesarios de asumir para lograr convencer a los funcionarios públicos de aceptar el conjunto de cambios en la administración de los directivos públicos que significó la nueva LNTL, en especial, la creación de una Dirección Nacional de Servicio Civil. En síntesis, este cambio puntual en el ámbito de la carrera funcionaria es identificado como un ejemplo de triunfo de un grupo de interés (empleados fiscales) negociando la protección de sus intereses.

1.4 Las Instituciones Originalmente Incluidas y Excluidas en el Sistema

Ministerio de Planificación e Inversión Social
1) Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
2) Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)
3) Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS)
Ministerio del Interior
4) Oficina Nacional de Emergencias
Ministerio de Relaciones Exteriores
5) Dirección nacional de Fronteras y Límites de Estado
6) Instituto Antártico Chileno
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
7) Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)
8) Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
9) Servicio Nacional del Turismo (SERNATUR)
10) Servicio Nacional de Pesca
11) Servicio Nacional de Economía
12) Superintendencia de Electricidad y Combustibles

⁵¹ Otro de las negociaciones exitosas fue el de reforzar los incentivos económicos.

Ministerio de Hacienda
13) Servicio de Tesorerías 14) Dirección de Compras y Contratación Pública 15) Servicio Nacional de Aduanas 16) Unidad de Análisis Financiero
Ministerio de Educación
17) Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos 18) CONICYT 19) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas 20) Consejo de Rectores 21) Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)
Ministerio de Justicia
22) Servicio de Registro Civil e Identificación 23) Servicio Médico Legal 24) Superintendencia de Quiebras 25) Defensoría Penal Pública
Ministerio de Defensa Nacional
26) Dirección Administrativa del Ministerio de Defensa 27) Dirección General de Aeronáutica Civil 28) Caja de Previsión de la Defensa Nacional 29) Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
Ministerio de Obras Públicas
30) Fiscalía de Obras Públicas 31) Dirección de Contabilidad y Finanzas 32) Dirección de Arquitectura 33) Dirección de Obras Hidráulicas 34) Dirección de Vialidad 35) Dirección de Obras Portuarias 36) Dirección de Aeropuertos 37) Dirección General de Aguas 38) Instituto Nacional de Hidráulica 39) Superintendencia de Servicios Sanitarios
Ministerio de Agricultura
40) Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) 41) Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) 42) Comisión Nacional de Riesgo
Ministerio del Trabajo y Previsión Social
43) Dirección General de Crédito Prendario (DICREP) 44) Servicio Nacional de Capacitación y Empleo 45) Instituto de Normalización Previsional (INP) 46) Superintendencia de Fondos de Pensiones

Ministerio de Minería
47) Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN)
48) Comisión Chilena del Cobre (COLCHICO)
49) Servicio Nacional de Geología y Minería

Ministerio de Salud
50) Servicio de Salud Aconcagua
51) Servicio de Salud Antofagasta
52) Servicio de Salud Araucanía Norte
53) Servicio de Salud Arauco
54) Servicio de Salud Arica
55) Servicio de Salud Atacama
56) Servicio de Salud Aysen del Gral. Carlos Ibáñez del Campo
57) Servicio de Salud Bío-Bío
58) Servicio de Salud Concepción
59) Servicio de Salud Coquimbo
60) Servicio de Salud Iquique
61) Servicio de Salud Libertador Bernardo O'Higgins
62) Servicio de Salud Llanquihue-Chiloé-Palena
63) Servicio de Salud M. Central
64) Servicio de Salud M. Norte
65) Servicio de Salud Occidente
66) Servicio de Salud Sur Oriente
67) Servicio de Salud M. Sur
68) Servicio de Salud M. Oriente
69) Servicio de Salud Magallanes
70) Servicio de Salud Maule
71) Servicio de Salud Ñuble
72) Servicio de Salud Osorno
73) Servicio de Salud Talcahuano
74) Servicio de Salud Valdivia
75) Servicio de Salud Valparaíso -San Antonio
76) Servicio de Salud Viña del Mar-Quillota
77) SESMA
78) Centro de Referencia de Salud de Peñalolén Cordillera
79) Centro de Referencia de Salud de Maipú
80) Hospital Padre Alberto Hurtado
81) Instituto de Salud Pública de Chile
82) Central de Abastecimiento de Servicios de Salud
83) Superintendencia de Instituciones de Salud Provisional

Ministerio de Vivienda y Urbanismo
84) SERVIU I Región
85) SERVIU II Región
86) SERVIU III Región
87) SERVIU IV Región
88) SERVIU V Región
89) SERVIU VI Región
90) SERVIU VII Región
91) SERVIU VIII Región
92) SERVIU IX Región
93) SERVIU X Región
94) SERVIU XI Región
95) SERVIU XI Región
96) SERVIU Región Metropolitana

El listado de instituciones presentado da cuenta de los servicios públicos incluidos en el nuevo Sistema de Alta Dirección Pública. Se aprecia un grupo de más de 90 servicios, y de todos los ministerios.

Por la cantidad de servicios involucrados, el Ministerio de Salud aporta un grupo muy importante. La importancia de este grupo no está dada sólo por el hecho de que sean muchos los servicios que se incorporan al sistema, sino por factores adicionales. En efecto, un primer factor relevante está dado por el hecho de que todos los servicios dependientes del Ministerio de Salud funcionarán sobre la base del Sistema de Alta Dirección Pública, con los estándares, criterios y directivos que pueden emanar de este orden.

Pero adicionalmente a ello, el Ministerio de Salud aporta un grupo muy interesante, dado que sus 29 servicios de salud constituyen un excelente grupo para efectuar estudios y análisis de evaluación de impacto de este nuevo sistema. Para conocer este aspecto, en el capítulo III, numeral 4.7 se recoge un estudio sobre el Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública en la gestión Hospitalaria (Lira, 2013) estudiando el periodo de implementación del sistema entre 2003 y 2010.

Tabla 4: Las Instituciones Originalmente Excluidas del Sistema⁵²⁵³

Presidencia de la República
1) Presidencia de la República
Ministerio Secretaria general de la Presidencia
2) Secretaria General de la Presidencia
3) Comisión Nacional del Medio Ambiente
4) Servicio Nacional del Adulto Mayor
Ministerio de Planificación y Cooperación
5) Subsecretaría de Planificación y Cooperación
6) Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
7) Instituto Nacional de la Juventud (INJ)
8) Cooperación Nacional de Desarrollo Indígena
Ministerio del Interior
9) Subsecretaria del Interior y Servicio del Gobierno Interior
10) Servicio Electoral
11) Dirección de Seguridad Pública e Informaciones
12) Subsecretaria de Desarrollo Regional
13) Gobierno Regional Región I Tarapacá
14) Gobierno Regional Región II Antofagasta
15) Gobierno Regional Región III Atacama
16) Gobierno Regional Región IV Coquimbo
17) Gobierno Regional Región V Valparaíso
18) Gobierno Regional Región VI Bernardo Ohiggins
19) Gobierno Regional Región VII Maule
20) Gobierno Regional Región VIII Bio-Bio
21) Gobierno Regional Región IX Araucanía
22) Gobierno Regional Región X Los Lagos
23) Gobierno Regional Región XI Aysén
24) Gobierno Regional Región XII Magallanes
25) Gobierno Regional Región Metropolitana

⁵² A agosto de 2010, el total de servicios excluidos de este sistema eran 42.

⁵³ Información obtenida en www.serviciocivil.cl, Centro de Documentación. Miércoles 3 de Agosto de 2005.

Ministerio Relaciones Exteriores
26) Subsecretaría de Relaciones Exteriores
27) Dirección general de Relaciones Económicas Internacionales

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción
28) Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción
29) Subsecretaría de Pesca
30) Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
31) Comité de Inversiones Extranjeras

Ministerio de Hacienda
32) Subsecretaría de Hacienda
33) Dirección de Presupuestos (DIPRES)
34) Casa de Moneda Chile (CAMONEDA)
35) Consejo de Defensa del Estado
36) Servicio de Impuestos Internos (SII)
37) Superintendencia de Valores y Seguros
38) Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
39) Dirección Nacional de Servicio Civil

Ministerio de Educación
40) Subsecretaría de Educación
41) Consejo Superior de Educación
42) Consejo Nacional de la Cultura y las Artes

Ministerio de Justicia
43) Subsecretaría de Justicia
44) Gendarmería de Chile
45) Servicio Nacional de Menores (SENAME)

Ministerio de Defensa Nacional
46) Subsecretaría de Guerra
47) Subsecretaría de Marina
48) Subsecretaría de Aviación
49) Subsecretaría de Carabineros
50) Subsecretaría de Investigación

Ministerio de Obras Públicas
51) Subsecretaría de Obras Públicas
52) Dirección General de Obras Públicas
53) Dirección de Planeamiento

Ministerio de Agricultura
54) Subsecretaria de Agricultura
55) Oficina de Estudios y Políticas Agrarias

Ministerio de Bienes Nacionales
56) Subsecretaria de Bienes Nacionales

Ministerio del Trabajo y Previsión Social
57) Subsecretaria del Trabajo
58) Subsecretaria de Previsión Social
59) Dirección del Trabajo
60) Superintendencia de Seguridad Social

Ministerio de Salud
61) Subsecretaria de Salud
62) Fondo Nacional de Salud (FONASA)

Ministerio de Minería
63) Subsecretaria de Minería
64) Comisión Nacional de Energía(CNE)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo
65) Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
66) Subsecretaria de Transportes
67) Subsecretaria de Telecomunicaciones

Ministerio Secretaria General de Gobierno
68) Secretaria General de Gobierno
69) Consejo Nacional de Televisión
70) Instituto Nacional de Deportes de Chile

Al analizar el grupo de los servicios excluidos, no puede menos que llamar la atención la exclusión de muchas instituciones que fueron dejadas en el sistema antiguo sin mediar un argumento de fondo, estructural o lógico que fundamentara la decisión. El criterio político jugó un rol al momento de definir los servicios excluidos del Sistema, manteniendo bajo la esfera de control gubernamental un cúmulo de servicios públicos de alta relevancia.

No se presentaron argumentos en la discusión para excluir del Sistema de Alta Dirección Pública a servicios como el Instituto Nacional de Deportes de Chile, Gendarmería, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Servicio Nacional de Menores, etc., por sólo mencionar algunos.

Es probable que en este ámbito exista una oportunidad inmensa de mejora de la legislación hacia delante, incorporando a muchos servicios que han sido excluidos sin motivación de fondo.

Evidentemente, el caso paradigmático de las exclusiones del sistema corresponde a la Dirección Nacional del Servicio Civil, organismo creado por la misma ley que dio origen al Sistema de Alta Dirección Pública.

Como se ha descrito antes, la influencia de esta dirección puede ser clave en el buen o mal funcionamiento del Consejo de Alta Dirección Pública y de todo el sistema mismo.

En su condición de Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública, el Director Nacional del Servicio Civil tiene voto dirimente e influencia determinante en los procesos y en la agenda de la organización. Dado que se trata de un funcionario dependiente del Presidente de la República, y que puede ser removido por él a su sólo criterio, el Director debe orientar su acción a satisfacer los imperativos y preferencias del Presidente. Si se aleja de tal actuar, su permanencia en el cargo corre un riesgo.

Por ello, la independencia de este funcionario es muy limitada, aún cuando para un buen funcionamiento del sistema se requiere un alto grado de independencia por parte de quienes integran el Consejo de Alta Dirección Pública.

Esta decisión marca la pauta del enfoque con que las autoridades instalaron el SADP, manteniendo el control político sobre su estructura fundamental.

2 Intentos posteriores de Perfeccionamiento y Mejora del SADP:

2.1 El Proyecto de Ley Iniciado en Enero de 2007 ⁵⁴.

Ya desde los primeros meses de implementación del SADP se observaron problemas que demandaban propuestas de mejora. Muchos de estos problemas recomendaban la presentación de un proyecto de ley para mejorar el cuerpo legislativo original.

Los análisis proponiendo reformas surgieron tanto desde los centros de estudio y pensamiento, como de los propios actores del sistema. Así, por ejemplo, los propios miembros del Consejo han identificado áreas de mejora y oportunidades de fortalecimiento de la institucionalidad.

En diciembre del año 2006 la Presidenta Bachelet presentó un proyecto de ley para modificar el SADP. Dicha propuesta de modificación entró a tramitación en enero de 2007 a la Cámara de Diputados y su tramitación fue muy lenta, sin llegar a producir los resultados esperados.

El proyecto de reforma se formula como parte de un conjunto de propuestas que el gobierno de la Presidenta Bachelet anunció en noviembre de 2006 en una agenda de probidad, modernización y mejoramiento de la calidad de la política.

Los objetivos principales de este proyecto fueron aumentar la cobertura y perfeccionar la institucionalidad que sustenta el sistema, en específico, el Consejo. Entre los contenidos del proyecto de ley, destacan los siguientes:

- incorporación de nuevos servicios al sistema y creación de una nueva categoría de servicios, denominados servicios mixtos⁵⁵;
- perfeccionamiento del gobierno corporativo del SADP; donde se separan los roles de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del Consejo, así como el aumento de la

⁵⁴ Adicionalmente al Proyecto de Ley iniciado en el año 2007, el año 2010 el Ejecutivo ha asumido un compromiso de enviar al Congreso Nacional un nuevo Proyecto que se encargue de algunos de los problemas surgidos en su implementación y con el cambio en la coalición de gobierno. Para más detalles revisar la sección 2 del Cap. V.

⁵⁵ Se entiende por servicios integrales aquellos en los cuales sus jefes superiores son designados a través del SADP, mientras que se entiende por servicios mixtos en este proyecto de ley aquellos servicios en que el jefe superior del servicio no es designado por el SADP mientras que los directivos de segundo nivel sí son parte de éste. Esta distinción significa un aporte y un reconocimiento de que en un mismo servicio pueden existir labores de carácter político (para lo cual se mantiene la designación política exclusiva) y labores de carácter eminentemente apolíticas y técnicas (para las cuales se aplica la ADP). Esto permite solucionar el problema de exclusión total del SADP de aquellos servicios cuyos jefes superiores no corresponde que sean designados por la ADP pero que sus directivos de segundo nivel sí deben ser seleccionados por ese mecanismo.

dieta de los consejeros. No obstante, en este punto, se establece que el Director del Consejo sea el Subsecretario de Hacienda.

- definición de nuevas funciones del Consejo de Alta Dirección Pública; reforzar su rol en materia de revisión y aprobación de perfiles de selección, participación en los comités y en el establecimiento de los convenios de desempeño.
- desarrollo de la institucionalidad de la ADP; obligando al Director del Servicio Civil a informar al Senado del avance de la política de Personal del Estado.
- perfeccionamiento de la publicidad, acceso y difusión de los concursos públicos; y
- fortalecimiento de los procesos de ejecución y operación del sistema de selección de directivos; incorpora plazos para anunciar vacancias, perfiles de selección y para proponer los porcentajes de asignación de alta dirección pública.

En cuanto a los servicios integrales y mixtos, en el proyecto de ley se mantiene a algunos servicios como integrales, mientras se excluye expresamente a otros⁵⁶. No queda clara tampoco la justificación de ciertos servicios en calidad de mixtos⁵⁷.

El proyecto no prosperó. A continuación, se presenta la evolución de la tramitación legislativa del proyecto.

⁵⁶ Las excepciones son las subsecretarías, Presidencia de la República, Agencia Nacional de Inteligencia, Gendarmería de Chile, Dirección de Presupuestos, Consejo de Defensa del Estado, Servicio Nacional de la Mujer y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

⁵⁷ En el mismo proyecto se mantiene como calidad de mixtos, exclusivamente los siguientes servicios: Servicio Electoral, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comisión Nacional de Energía, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Corporación de Fomento de la Producción, Servicio de Impuestos Internos, Comisión Nacional de Desarrollo Indígena, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Fondo Nacional de Salud.

Tabla 5: Tramitación del Proyecto de Ley de Modificación de la LNTL en el Congreso (2007)

Fecha	Subetapa	Etapas
10/01/2007	Ingreso de proyecto.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
10/01/2007	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
06/03/2007	Cuenta del Mensaje 700-354 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
15/05/2007	Cuenta del Mensaje 191-355 que retira y hace presente la urgencia Simple	Tramitación terminada /
05/06/2007	Cuenta del Mensaje 228-355 que retira la urgencia Simple	Tramitación terminada /

Fuente: Biblioteca Congreso Nacional, sitio web de Tramitación de Proyectos.

Como puede apreciarse, el proyecto tuvo tramitación sólo entre los meses de enero y junio de 2007 y no terminó siquiera su primera etapa de trámite constitucional. Dicha tramitación coincide con la época en que aún era relevante en el debate de la opinión pública los problemas de corrupción detectados durante el segundo semestre de 2006 y que motivaron –probablemente junto a otras causas– la presentación de este proyecto de ley. Al igual que otros proyectos de la agenda presidencial de 2006 –y a excepción especialmente del proyecto de transparencia y acceso a la información– el debate sobre perfeccionamiento del SADP ha estado dormido en el Congreso y en las prioridades del Poder Ejecutivo, a pesar de los llamados de los propios consejeros de la alta dirección pública para mejorar su institucionalidad, recursos y funcionamiento⁵⁸.

2.2 El Proyecto de Ley Iniciado y rechazado en el año 2011

Con el cambio de gobierno, y principalmente de coalición, quedaron evidenciados problemas en la implementación de la Alta Dirección Pública. Muchos de estos problemas se referían a cómo se desarrollaba el proceso, el rol del Comité y del Consejo, los tiempos en

⁵⁸ En mayo del año 2008 el Consejo de Alta Dirección Pública convocó a una conferencia de prensa para plantear necesidades de mejora y modernización del sistema, demandando que el Ejecutivo asignara prioridad real a la tramitación del proyecto de ley de modernización que está detenido en el Congreso.

los cuales se desarrollaban los procesos y las nóminas. Además de lo anterior, se deseaba avanzar hacia el tercer nivel jerárquico, evitar el exceso de criterio político, ya que aumentaron considerablemente las desvinculaciones durante el año 2010, sea porque terminaban muchos de los contratos firmados en los años anteriores, por renuncia voluntaria, o porque se les solicitaba la renuncia⁵⁹.

No obstante lo anterior, el proyecto buscaba fortalecer y consolidar el Sistema, por lo cual los principales componentes del proyecto de ley fueron los siguientes:

- Para agilizar los procesos, se solicita la presencia del Subsecretario del ramo en al menos una oportunidad, y no en todas las etapas del proceso de selección.
- Publicación de convocatorias en medios electrónicos y diarios con mayor nivel de lectoría, pudiendo limitar también la obligatoriedad de la información detallada.
- Se establece un plazo máximo para que un Ministro informe de una vacancia (de 20 días tratándose de cargos de primer nivel y de 15 días tratándose de un cargo de segundo nivel jerárquico), la propuesta de perfil profesional y la asignación de Alta Dirección Pública, que de lo contrario pasado este plazo, podrá ser propuesta la asignación por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Las personas que fueron rechazadas en antiguas nóminas, no quedan inhabilitadas en forma indefinida.
- Se incluyen algunas modificaciones respecto al Comité de Selección, a las autoridades encargadas del nombramiento, y de los cargos de segundo nivel jerárquico y se prevé la incorporación de entrevistas a los cargos de segundo nivel jerárquico.
- El Consejo tendrá atribuciones para poder completar nóminas y de esta forma no dejar concursos desiertos, ya que la ley establece un mínimo de 3 candidatos idóneos. De esta manera también se facilita que candidatos que hayan participado y aprobado otras etapas de otros concursos, puedan concursar en esta nueva nómina ahorrando tiempo y recursos al Sistema.

⁵⁹ Ver Boletín Estadístico del Sistema de Alta Dirección Pública de Agosto de 2010, elaborado por la Dirección Nacional del Servicio Civil. http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/ReporteEstadisticoMensual%20AGOSTO_WEB2010.pdf . También revisar la publicación que recoge las presentaciones realizadas en el Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011, que incluye presentaciones del Director Nacional del Servicio Civil, de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública, expertos, autoridades de gobierno y del parlamento.

- Se crea un monto mínimo de indemnización por despido y una indemnización por ciertas renunciaciones, calculada según el costo de oportunidad de aquellas personas que eligiendo el servicio público, luego fueron desvinculadas o renunciaron.
- En cuanto a los Convenios de Desempeño, se extiende el plazo para su adopción a 30 días, esto considerando que los Convenios mejorarán, suponiendo un mejor control y dedicación de las Subsecretarías.
- Se modifica el Estatuto Administrativo para aumentar la competencia en los concursos para cargos de tercer Nivel Jerárquico, con el objetivo de que pudiesen participar funcionarios de planta y contrata.

Finalmente esta reforma no fue aprobada. Este proyecto de Ley, conocido en su momento también como “Ley Corta para la Alta Dirección Pública”, no prosperó entre sus opositores quienes destacaban que no solucionaba problemas de fondo como la alta rotación y remoción de altos directivos en los cambios de gobierno. En efecto, la tramitación de este proyecto tuvo una trayectoria especial. En primer término, se produjo un amplio debate en la comisión de hacienda⁶⁰ que permitió la aprobación de la mayor parte del contenido de la propuesta⁶¹. Sin embargo, cuando el proyecto fue despachado por la comisión para ser tratado en la sala de sesiones por los ciento veinte diputados, se produjo un giro en la discusión que consistió en una crítica de la oposición del momento al gobierno de turno por haber removido a muchos funcionarios que habían sido designados por concurso en el gobierno precedente⁶². Con todo lo anterior, el proyecto fue finalmente rechazado y se puso término a su tramitación, sin siquiera avanzar a una segunda etapa de discusión en el Senado.

⁶⁰ El autor era integrante de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados al momento de discusión de este proyecto.

⁶¹ Para analizar el debate, los argumentos y las votaciones de la comisión, ver informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados al boletín 7822-05, descargable en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8214&prmBoletin=7822-05.

⁶² Para analizar el debate de la Cámara de Diputados sobre el boletín 7822-05, ver las actas de la sesión N°105 de la legislatura de fecha 8 de noviembre de 2011, contenida en el boletín de sesiones de la Cámara de Diputados, descargable en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8214&prmBoletin=7822-05.

Tabla 6: Tramitación Ley que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública (2011)

Fecha	Sub-etapa	Etapas
21-07-2011	Ingreso de proyecto	Primer trámite constitucional / C.Diputados
21-07-2011	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
02-08-2011	Cuenta del Mensaje 328-359 que hace presente la urgencia Suma	Primer trámite constitucional / C.Diputados
03-08-2011	Cuenta del Mensaje 338-359 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
17-08-2011	Oficio N°159-359. S.E. el Presidente de la República por el cual formula indicaciones al proyecto.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
06-09-2011	Cuenta del Mensaje 374-359 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
26-09-2011	Primer informe de comisión	Primer trámite constitucional / C.Diputados
27-09-2011	Oficio N°175-359. Oficio de S.E. el Presidente de la República por el cual formula indicación al proyecto.	Primer trámite constitucional / C.Diputados
28-09-2011	Cuenta de primer informe de comisión	Primer trámite constitucional / C.Diputados
04-10-2011	Cuenta del Mensaje 410-359 que hace presente la urgencia Suma	Primer trámite constitucional / C.Diputados
18-10-2011	Discusión general	Primer trámite constitucional / C.Diputados
19-10-2011	Cuenta del Mensaje 427-359 que retira la urgencia Suma	Primer trámite constitucional / C.Diputados
08-11-2011	Discusión general	Primer trámite constitucional / C.Diputados
08-11-2011	Oficio rechazo al Ejecutivo	Primer trámite constitucional / C.Diputados

Fuente: Biblioteca Congreso Nacional, sitio web de Tramitación de Proyectos.

2.3 Proyecto de ley iniciado en el año 2012

Esta breve Moción fue presentada por diputados de todas las bancadas, y apuntaba principalmente a dar mayores garantías en el proceso y nombramiento de profesionales en el Sistema. Específicamente, el proyecto planteaba que se debía eliminar la facultad de la autoridad de elegir entre los integrantes de una terna o quina para cargos de ADP, obligando a seleccionar al postulante que obtenga el mayor puntaje. Dicho postulante será el nombrado, y que, no podrá ser modificado.

Este proyecto no registra movimiento desde el momento de su presentación en el Congreso en Julio del año 2012, y que fue luego encargado a la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización para su revisión.

Tabla 7: Tramitación Ley que implementa mayores garantías en el proceso y nombramientos de profesionales en el Sistema de Alta dirección Pública (2012)

Fecha	Sub-etapa	Etapas
10-07-2012	Ingreso de proyecto	Primer trámite constitucional / C.Diputados
10-07-2012	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Gobierno Interior y Regionalización	Primer trámite constitucional / C.Diputados

Fuente: Biblioteca Congreso Nacional, sitio web de Tramitación de Proyectos.

2.4 Proyecto de Ley presentado el año 2013

El proyecto de Ley que fue presentado en Agosto del año 2013 por el Presidente Piñera apunta a mejorar y profundizar aspectos varios del Sistema de Alta Dirección Pública que no habían sido considerados de forma adecuada por los proyectos anteriores, o bien que, su discusión no había rendido los frutos necesarios para materializarse en una reforma en la ley.

Las ideas sobre las cuales se basa este proyecto de ley son las siguientes:

- Fortalecer la figura de los Subsecretarios como entes empoderados y controladores del a gestión de sus servicios.
- Para lo anterior se prevé la creación del cargo del Delegado Presidencial para la Gestión Pública, el cual velará por los resultados alcanzados en los servicios y subsecretarías, así como también los procesos de gestión.

- Se ponen a disposición el perfeccionamiento de los Convenios de Desempeño Colectivo: Ofreciendo castigos graduales por el cumplimiento/incumplimiento de las metas propuestas, se ofrecen CDC individuales a cargos de tercer nivel jerárquico).
- Se revisan también los convenios de desempeño Individual, sobre todo para el caso de los profesionales del área de la Salud, logrando una equidad horizontal entre los directivos ADP. Se propone una reducción de los trámites para firmar los convenios, y se independiza en monto del convenio individual del PMG. También se armoniza la periodicidad del Convenio con los ciclos anuales con otros instrumentos de gestión.
- Se propone elevar la permanencia de los directivos de segundo nivel jerárquico, para lo cual se propone, entre otros aspectos: limitar que los directivos provisionales puedan integrar la nómina del concurso. Se plantea adicionalmente impedir que más del 40% de los cargos de segundo nivel jerárquico de un mismo servicio sean de carácter provisional,
- Se contempla no asignar el componente variable de la remuneración que corresponde a la asignación ADP, a aquellos directivos que no suscriban convenio de desempeño.
- Se proponen también medidas para agilizar los concursos, elevar a ley los Instructivos Presidenciales del año 2010 y del año 2013.
- Finalmente, se ajusta la ley para agilizar las funciones del Servicio Civil en la gestión de personas en todos los niveles jerárquicos. En cuanto al Consejo de Alta Dirección Pública, regularía los procesos de selección de segundo nivel jerárquico, además de los de primer nivel. También se prevé reducir el número de nominados de cinco candidatos a cuatro. Finalmente, se fortalece la función de los profesionales expertos en los concursos de segundo nivel jerárquico.

Entre los nuevos servicios que propone integrar este proyecto de ley se encuentran 2 cargos de segundo nivel jerárquico del Servicio Civil, lo cual significaría un avance, en cuanto a las críticas que se ha planteado al mismo Consejo y Sistema que se crea, además de adscribir ciertos servicios claves para los usuarios⁶³, y algunas posiciones adicionales con lo cual sumarían 98 cargos nuevos.

⁶³ Entre los servicios que incluyen concursos en primer y segundo nivel jerárquico están el Servicio Civil, la Dirección del Trabajo, el Fondo nacional de Salud, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Comité de

Desde su envío e ingreso a la Cámara de Diputados, el proyecto de ley a la fecha no ha sufrido mayores cambios, habiendo ingresado a la Comisión de Hacienda para su Discusión.

Tabla 8: Tramitación Ley que perfecciona Gestión en el Sector Público, mediante nuevas herramientas de gestión y mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (2013)

Fecha	Sub-etapa	Etapas
02-09-2013	Ingreso de proyecto	Primer trámite constitucional / C.Diputados
02-09-2013	Cuenta de proyecto. Pasa a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
02-10-2013	Cuenta del Mensaje 291-361 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
16-10-2013	Cuenta del Mensaje 313-361 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
19-11-2013	Cuenta del Mensaje 239-361 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados
17-12-2013	Cuenta del Mensaje 390-361 que hace presente la urgencia Simple	Primer trámite constitucional / C.Diputados

Fuente: Biblioteca Congreso Nacional, sitio web de Tramitación de Proyectos.

2.5 Proyecto de Ley iniciado en 2015

La última iniciativa que entró a discusión legislativa fue presentada en julio de 2015 por el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet⁶⁴. Esta recoge gran parte de los contenidos planteados en los proyectos anteriores, y puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- se fortalecen las capacidades directivas y normativas de la Dirección Nacional del Servicio Civil en el funcionamiento del SADP;

Inversión Extranjera, La Superintendencia de Seguridad Social, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, y el Instituto Nacional de la Juventud.

⁶⁴ Al cierre de este trabajo, el proyecto se encontraba en plena discusión en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

- plantea dos modelos de integración al SADP para nuevos servicios, el integral, que incorpora a los cargos de primer y segundo nivel jerárquico, y el mixto, que incorpora al Sistema sólo los cargos de segundo nivel;
- entre los servicios que propone incorporar integralmente al Sistema se encuentran el Servicio Nacional del Adulto Mayor, el Servicio Nacional de Menores, el Instituto Nacional de la Juventud, el Fondo Nacional de Salud, por mencionar algunos. En formato de incorporación mixta se propone a la propia Dirección Nacional del Servicio Civil y a los subdirectores del Servicio de Vivienda Metropolitano;
- se elimina la figura de cargos Provisionales y Transitorios, mecanismo que ha sido normalmente utilizado para reemplazar con funcionarios de confianza y sin concurso a un directivo de ADP que ha cesado en funciones;
- se faculta al Presidente de la República al iniciar su mandato poder designar directamente –y sin el mecanismo concursal de la ADP- hasta 15 directores de servicios adheridos al Sistema, buscando así equilibrar el filtro de selección de mérito con la gobernanza política que necesita una coalición que llega al gobierno con una agenda de prioridades;
- se perfeccionan los mecanismos de diseño y ejecución de los convenios de desempeño, y se fortalece el rol del Consejo de Alta Dirección Pública en el Sistema;
- y
- finalmente, se plantean ajustes destinados a resguardar la vacante en la planta de los altos directivos mientras ejercen su cargo, se revisa la estructura de remuneraciones variables por desempeño y se incorporan nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el Sistema.

2.6 Otras propuestas de perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública

Así como los gobiernos han planteado iniciativas para perfeccionar el Sistema, los expertos han contribuido también con estudios y propuestas para realizar ajustes y cambios. A continuación se da cuenta de algunos de ellos.

2.6.1 Estudio de los Convenios de Desempeño desarrollado por la Pontificia Universidad Católica de Chile⁶⁵.

En el estudio desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por encargo de la Dirección nacional del Servicio Civil, se realiza una investigación sobre “Convenios de Desempeño: Rediseño de los convenios de los altos directivos públicos”. En este trabajo, se agrupan los desafíos del Sistema de Alta Dirección Pública en los siguientes puntos:

1. Institucionalidad del SADP: Indica que si bien Chile va por buena senda a través del New Public Management, separando aquellos servicios públicos que tienen funciones políticas, de las que los tienen ejecutivas en la gestión pública. Por otra parte, en el punto de la institucionalidad, el estudio señala que es necesario hacer frente a la alta rotación de los directivos dentro del sistema.
2. Rol y elaboración de los Convenios de Desempeño: El Informe Final de la investigación señala que los convenios de desempeño deberían servir también como una herramienta de diálogo entre la autoridad política y el directivo, además de que estos convenios deben construirse de manera conjunta explicitando oportunidades de diálogo y encuentros constantes.
3. Vínculos con otros instrumentos y con una visión global: Asimismo, el estudio insiste en que debe existir una mayor coordinación de los distintos instrumentos de medición de la gestión pública, en pos de la consecución de los objetivos.

En relación a las falencias detectadas en los convenios de desempeño, el Informe señala los siguientes puntos críticos en el análisis de Convenios:

- La existencia de objetivos e indicadores que no presentan directa relación con las definiciones estratégicas del servicio;
- Alta cantidad de indicadores estrechamente vinculados y definidos en base al cumplimiento de otros indicadores, como los Programas de Mejoramiento de la Gestión, Convenios de Desempeño Colectivo y Cumplimiento de los Indicadores.

⁶⁵ Centro de Políticas Públicas (Mayo de 2013). Informe Final Convenios de Desempeño: Rediseño de los Convenios de Desempeño de los Altos Directivos Públicos. Estudio encargado por la Dirección Nacional del Servicio Civil. El Jefe de proyecto fue el profesor Ignacio Irarrázaval y el equipo fue integrado por Boris de los Ríos, Macarena Alvarez, Isabel Undurraga, Nicolás Majluf, María Echegaray, Juan Andrés Pucheu, Constanza Aguilera y Juan Pablo Cortese.

- Indicadores orientados a los procesos v/s indicadores orientados a los resultados: en muchos casos, hubo indicadores que establecían medir “Porcentaje de proyectos supervisados en el año t”, lo cual apunta a un proceso, y no al resultado que se espera de su gestión.

- Indicadores cuya factibilidad de medición es compleja y de naturaleza confusa. Esto sucede con la mayoría de los indicadores de satisfacción usuaria.

- Indicadores definidos a partir de “Planes de trabajo”, que muchas veces no son parte del mismo Convenio de Desempeño.

- Frágil alineamiento entre los convenios de primer y de segundo nivel. Entre los servicios revisados en el estudio, se observan distintos niveles de coherencia. Mientras que en algunos servicios esta relación es bastante estrecha, en otros es más bien nula.

- Escasa relación entre el Convenio y los desafíos del cargo establecidos en el perfil. Este es el caso más común entre los Convenios de Desempeño analizados.

En relación a la formulación de los convenios, se encontró la debilidad de que los convenios en su mayoría no son propuestos por el principal en los casos del primer nivel, sino que por un equipo de control de gestión del servicio. Muchas veces este mismo convenio no es negociado con el Ministro a cargo de la cartera.

Por otra parte, los indicadores tienen metas poco exigentes, y existe una demora excesiva en el tiempo de formulación de los convenios.

La encuesta aplicada a los directivos durante el estudio, señala además que los convenios por lo general no recogen todas las prioridades críticas de un directivo.

En cuanto a la evaluación y seguimiento de los convenio, la mayoría declaró tener un escaso seguimiento y evaluación de los convenios, sobre todo para aquellos que se encuentran en primer nivel jerárquico, donde señalaron que no existe seguimiento por parte de sus superiores jerárquicos. Por otra parte se exige un alto número de indicadores de gestión a los servicios, y muchas veces el convenio de desempeño, aun cuando es individual, es sólo un número más que levantar.

Lo periodos de revisión de los convenios no se ajustan a las prioridades de los cargos, ya que los tres años de revisión del convenio no se ajustan a los ciclos de la administración pública y menos a las prioridades de los servicios. Si bien estos convenios se pueden revisar antes, existe una suerte de desinterés por parte de revisarlo antes.

Finalmente, los convenios no son vinculantes con la permanencia de los directivos, tanto si los convenios son cumplidos en un 100% no son premiados más allá de la compensación monetaria que ofrece la ley, así como su no cumplimiento no representa el riesgo de despido. Además, de que el monto que ofrece el cumplimiento del convenio para muchos no es una diferencia significativa.

La propuesta en relación a la gestión de los convenios de desempeño del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, se puede resumir en los siguientes puntos:

- a. Nuevo contenido para el convenio de desempeño de primer y segundo nivel : Que fomente el diálogo entre principal y agente, que esté orientado a productos y resultados, así como a fortalecer los lineamientos estratégicos del cargo. Para ello se ofrece una nueva forma de convenio en el cual la **base del convenio** tiene una ponderación de un 85% para I y II nivel, mientras que el 15% restante en el caso del I nivel debe estar orientado a aspectos complementarios acordados entre el superior y el directivo. Para los directivos de II nivel, se propone un 10% de aspectos complementarios entre el superior jerárquico y el directivo, y un 5% de evaluación en base a competencias. El Convenio base debe ser aprobado únicamente por el superior jerárquico, ya que es de su responsabilidad, además debe contener lineamientos de 1) centro de gobierno, 2) el presupuesto con los compromisos de disciplina financiera y 3) las prioridades del sector. Se propone además evitar las firmas del Ministro de hacienda y Secretaría general de la Presidencia, lo cual supone una demora excesiva en la operatoria del Convenio. Para el caso de la evaluación por competencias, deberían ser las mismas utilizadas para definir perfiles en el Servicio Civil.
- b. Convenio del primer nivel suscrito únicamente por el directivo y su superior jerárquico.
- c. El convenio base debe estar propuesto junto al perfil del cargo: esta medida disminuiría los tiempos de formulación de los convenios.
- d. Oportunidad de modificar los convenios: Flexibilidad y establecer nuevas fechas y situaciones contextuales, como por ejemplo: 1) discurso del 21 de Mayo, 2) Flujo de caja, 3) ciclo presupuestario, 4) Ciclo de gobierno, 5) contingencias políticas.

- e. Evaluación del convenio de desempeño al año calendario: Se establecen nuevos periodos de evaluación ya que no todos los directivos comienzan el 1° de Enero.
- f. Establecimiento de un formato para la evaluación de los convenios de desempeño: Asimismo, este formato debe facilitar un diálogo entre el directivo y su superior, con la finalidad de explicar sus logros y justificar sus resultados.
- g. Flexibilidad en la selección del principal en el caso del primer nivel: Se propone fortalecer el rol del principal en el primer nivel, pudiendo el ministro delegar dicha responsabilidad en el subsecretario. Esto porque el subsecretario puede estar más cerca de las funciones de control que el ministro que por lo general atiende asuntos más políticos. Sumado a lo anterior, el gobierno puso en marcha el Plan ChileGestiona, que busca fortalecer la coordinación y la supervigilancia de los subsecretarios sobre los servicios, lo que a su vez fortalece la relación entre principal (subsecretario) y agente (directivo).
- h. Remuneración como renta permanente del cargo: Se propone establecer una renta fija para primer y segundo nivel, que se distinga de la renta variable asociada al desempeño del directivo.
- i. Remuneraciones variables como estímulo al desempeño: se busca incentivar el uso de metas más exigentes, que permitan cumplimientos incrementales. Los aumentos de acuerdo a los rendimientos alcanzados por el directivo deben ser lineales.
- j. Consultores senior para ministros: Debido a la falta de protagonismo de los ministros o subsecretarios, se propone que exista un equipo consultor senior dentro de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) que asesoren a ministros o subsecretarios en materias de formulación de convenios de desempeño y control de gestión.
- k. Seguimiento del proceso de evaluación de convenios: No existe un seguimiento adecuado a los convenios de desempeño, que permita velar por una evaluación rigurosa de ellos por parte de la DNSC, por lo cual se plantea establecer un sistema web centralizado que permita realizar un seguimiento en línea a los convenios.

2.6.2 El Convenio de préstamo para el Fortalecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública firmado entre el Banco Mundial y el Servicio Civil

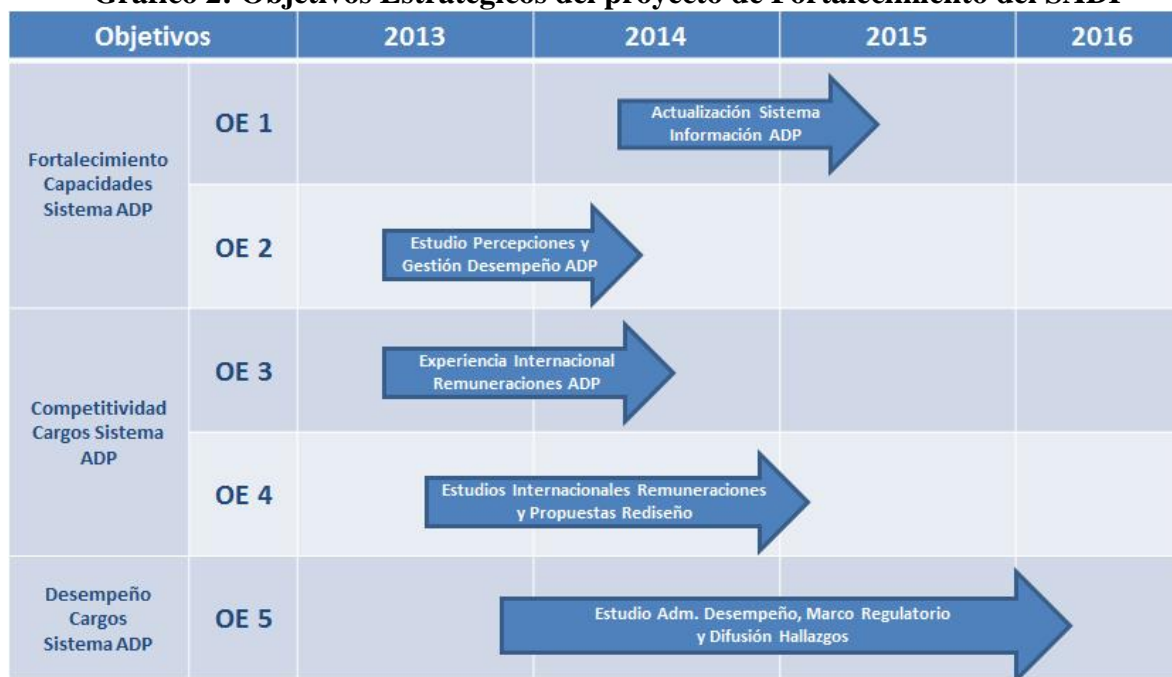
A Nueve años de la creación del sistema, el Consejo de ADP y el Servicio Civil solicitaron apoyo al Banco Mundial para desarrollar un proyecto destinado a fortalecer y mejorar el desempeño del Sistema de Alta Dirección Pública en tres dimensiones específicas:

1. Mejorar la calidad, uso y oportunidad de la información que dispone el Servicio Civil para la gestión y desarrollo del sistema de Alta Dirección Pública.
2. Mejorar la competitividad y sustentabilidad de la política de remuneraciones, a partir de la experiencia internacional comparada, aplicada a la realidad del sector público chileno, de manera de ser consistentes con los principios de sustentabilidad fiscal y equidad entre los servicios del Estado.
3. Mejorar el desempeño de los altos directivos públicos a través de prácticas de coaching y entrenamiento, monitoreo y estimación de su desempeño, y uso de incentivos no monetarios.

Para lograr lo anterior, este fortalecimiento se evidencia en tres componentes. El primero de ellos tiene que ver con el aprovechamiento de las capacidades del sistema de administración de recursos humanos, así también como de la información producida por éste. El segundo componente, que se basa en la mejora de la competitividad y equidad en las remuneraciones de los altos directivos públicos tiene un fuerte énfasis en el área de salud, reconociendo ésta como un área deficitaria especial dentro del sistema. El tercer componente se basa en el mejoramiento del desempeño, a través del conocimiento de las prácticas a nivel internacional. Para ello usarán coaching, incentivos no financieros.

Este convenio de Fortalecimiento comenzó a regir en julio del año 2013, y tendrá una duración de tres años en su implementación. A continuación, se presentan los objetivos estratégicos del proyecto de Fortalecimiento del Sistema.

Gráfico 2: Objetivos Estratégicos del proyecto de Fortalecimiento del SADP



Fuente: Servicio Civil (2013)

2.7 El SADP: Una Aplicación del Modelo Principal – Agente en Ambientes Burocráticos.

Si se analiza el SADP desde la perspectiva de la interacción entre el directivo y sus superiores, se configura en Chile un ejemplo de relación principal – agente en ambientes burocráticos.

Los modelos de principal – agente descansan –como se ha explicado anteriormente– en un supuesto fundamental, consistente en la asimetría de información entre los actores involucrados. Así, se configura una situación de inobservabilidad de una conducta, concepto que la literatura económica ha definido como un caso de *Moral Hazard* o *Riesgo Moral*. En ese tipo de situaciones, existen dos partes que deben interactuar, donde una de ellas ha encargado a otra la realización de una o más tareas que no puede ejercer por sí misma, ya sea porque no dispone del tiempo necesario o no tiene las competencias adecuadas. Cualquiera sea la causa, esta interacción se caracteriza por el hecho de que quien encarga la tarea no puede observar permanentemente el comportamiento de su delegado, sino que puede observar los resultados finales del encargo.

El modelo asume también que cada una de las personas involucradas en el proceso tiene su propia función de utilidad, o, dicho de otra manera, tiene un conjunto de prioridades que no necesariamente coinciden entre una y otra persona. Así, por ejemplo, mientras que el principal puede valorar por sobre todo la eficiencia en los resultados, el agente o delegado puede priorizar obtener la mayor remuneración al menor costo o esfuerzo posible.

Los modelos de principal – agente asumen estas asimetrías de información y de preferencias, y asumen por último que el resultado final depende –al menos en parte- del esfuerzo del agente.

La combinación entre inobservabilidad, asimetría de preferencias e importancia del esfuerzo llevan a formular desde la teoría de contratos en materia económica propuestas de soluciones para este tipo de problemas. Así, se sugiere la formulación de un contrato óptimo entre el principal y el agente, el cual debe ser capaz de alinear los incentivos entre los actores, abordando los resultados esperados y la forma de controlar la conducta no observable.

En el capítulo segundo de esta tesis se desarrollaron con mayor profundidad los elementos que dan forma a una relación principal – agente. Nos referimos a esa sección para mayores detalles. A continuación, sostenemos que el SADP da lugar a una interacción estratégica que se caracteriza adecuadamente por un modelo de principal – agente. Para su efectiva implementación, el sistema requiere:

- establecer un mecanismo apropiado para seleccionar a los agentes por parte del principal;
- establecer perfiles para los cargos a llenar, de acuerdo a los objetivos que los actores políticos han definido a la organización;
- diseñar un instrumento de alineamiento entre el principal y el agente, en este caso, el Convenio de Desempeño;
- establecer mecanismos variables de remuneración de acuerdo al desempeño que tiene el directivo en el cumplimiento del plan de trabajo;
- la posibilidad de ser renovado en el cargo o removido después de un periodo dependiendo del éxito en la gestión.

Todos estos componentes dan cuenta de la necesidad de explicitar los objetivos de la organización a fin de alinear al directivo con el político. No se aprecia un énfasis en esta

reforma que sea tendiente a restringir los presupuestos (como sería la mirada Niskaneana) o a rigidizar los procedimientos administrativos (MCNollGast). Tal vez se aprecian ciertos elementos de la mirada de negociación bilateral (Miller y Moe, 1983), pero dichos elementos no son parte directa de esta reforma sino de otros instrumentos que existían antes de ella o que han sido desarrollados en paralelo. Ejemplo de ello son los Balances de Gestión Integral, los Programas de Mejoramiento de la Gestión y otros indicadores de desempeño⁶⁶ que lo que hacen es explicitar tanto el plan de trabajo como los resultados del mismo, facilitando la reducción de la asimetría de la información que permite una negociación bilateral. En este ámbito, es necesario destacar los proyectos de reforma y perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública iniciado en los años 2011 y 2013, ya que ambos proyectos tienen en cierta medida, como objetivo, alinear la conducta del principal y del agente a través de los instrumentos de gestión recientemente nombrados.

Considerando que el SADP es un ejemplo de un modelo principal – agente en ambientes burocráticos, la pregunta siguiente sería indagar si el modelo está adecuadamente especificado para dar solución a los problemas de asimetrías de información. Para ello, el análisis de los convenios de desempeño –materia que será abordada en el capítulo séptimo– es esencial. El diagnóstico preliminar, en base al análisis documental y de la evidencia recogida indica que el modelo de Principal – Agente ha sido sólo parcialmente exitoso en su implementación en Chile para el Sistema de Alta Dirección Pública, y que se requieren importantes cambios para mejorar su desempeño y acercarse a los objetivos.

⁶⁶ Estos instrumentos son trabajados en detalle en el capítulo sobre ADP en el contexto de cambios a la gestión pública en Chile.

CAPÍTULO IV: LA IMPLEMENTACIÓN DEL SADP

1. Los Primeros Años de Implementación del Nuevo Sistema y el Contexto de Desarrollo Del SADP

El presente capítulo analiza los seis primeros años de implementación del SADP en el contexto del proceso de modernización y reforma del Estado que está teniendo lugar en Chile. Como fue señalado antes, el SADP contempla una implementación gradual que se inició en el año 2004 para completar el proceso el año 2010. Al año 2013, aun cuando siguen habiendo avances en la materia, estos tienden al perfeccionamiento del sistema, y no a la implementación propiamente tal, por lo cual en este apartado no se analiza.

1.1 Contexto para los cambios legislativos y la Reforma del Estado

Para entender adecuadamente la LNTL, es necesario revisar el contexto en que se encontraba Chile en las últimas décadas, especialmente en los primeros años de la década de los noventa. Desde los primeros años de vida republicana Chile trató de imponer una cultura de honestidad y transparencia de la gestión pública. Sin embargo, las diversas pugnas político – partidistas influyeron para que los resultados no siempre fueran los esperados (Heise, 1950). A partir de los años setenta y ochenta se observan intentos concretos por dar mayor imparcialidad a la gestión pública. Así, por ejemplo, se dotó de mayor autonomía al Banco Central para evitar el uso de la economía con fines políticos. Adicionalmente, se creó el Tribunal Constitucional con el objetivo de asegurar el control autónomo de la constitucionalidad de las normas. Por su parte, el ahora rol subsidiario del Estado disminuyó fuertemente el número de funcionarios públicos, gracias al plan de privatización de las numerosas empresas del Estado. Lo anterior con la finalidad de reducir la burocracia y fomentar un Estado más eficiente, a través de la reducción del pago de favores políticos con la nominación de cargos públicos.

“La Administración Pública también fue objeto de reformas en el período militar. Se aprobó la escala única de sueldos de los funcionarios; las bases legales de la administración pública chilena; el estatuto laboral de los funcionarios públicos; y la descentralización administrativa, “regionalizando” el país. También se inició la modernización emblemática

del Servicio de Impuestos Internos. El empleo público se redujo en un 30% de manera radical y brusca” (Waissbluth, 2006).

Más tarde, asumió el primer gobierno de la Concertación liderado por Patricio Aylwin (1991 – 1994). En las Bases Programáticas de su gobierno se propusieron algunas modificaciones como la elección directa de las autoridades municipales y la dotación de mayor autonomía a las autoridades regionales y comunales. Asimismo, un Informe de Misión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dio cuenta de los principales desafíos del nuevo gobierno, como el fortalecimiento de la coordinación técnica de las políticas públicas y el desarrollo de los recursos humanos de la administración pública, entre otros (Ramírez, 2002).

En las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación (1994-2000), se asumió como uno de sus desafíos Modernizar la Gestión Pública, proponiendo iniciativas como *“Una Gestión Pública al Servicio de los Ciudadanos”* o *“Un Plan de Acción y Compromiso de Desempeño de cada Repartición”*. En concreto en este periodo se llevaron a cabo medidas como firmas de compromisos de modernización, programa de evaluación de proyectos gubernamentales, se incorporaron nuevas tecnologías de información en importantes servicios, etc. (Ramírez, 2002).

Por su parte, en 1997 se publicó el *“Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública”*. Este documento tenía como principios fundamentales la probidad y responsabilidad de los funcionarios públicos; igualdad y no discriminación; transparencia y accesibilidad y simplificación de los trámites y procedimientos; gestión participativa y eficiencia y eficacia de los servicios del Estado.

Otras reformas transversales cuyo diseño comenzó con el Presidente Frei y culminó con Lagos fueron el Portal *Chile Compra*, el programa de Oficinas de Información y Reclamos para los usuarios de servicios públicos, OIRS., entre otras, (Waissbluth, 2006).

Mario Waissbluth (2006) afirma: *“Con Frei se diseñó por primera vez en Chile una auténtica política pública de gestión pública, bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Se evitaron hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo. Las prioridades fueron los procesos, privilegiando la transparencia, focalizándose en los usuarios/clientes, con una mirada estratégica y de gerencia pública”*.

En marzo del año 2000, asume como Presidente de la República el candidato de la coalición gobernante, Ricardo Lagos Escobar, quien derrotó en una estrecha votación al candidato opositor, Joaquín Lavín Infante.

Lagos se convirtió así en el tercer Presidente con posterioridad al gobierno de Augusto Pinochet. Al asumir la Presidencia, Lagos aseguró para su coalición un período de gobierno de al menos 16 años continuos (1990-2006), el cual se extendió a 4 años más, con el triunfo de Michelle Bachelet Jeria.⁶⁷

El hecho que una coalición se consolide en el poder por un período de veinte años continuos, genera espacios para que surjan más casos de faltas a la probidad. En general, la administración pública chilena se ha caracterizado por buenos estándares de transparencia y bajos niveles de corrupción. Sin embargo, el año 2002 marca un hito importante en esta materia. En efecto, se destapan escándalos de diferente magnitud que afectaron gravemente la imagen y credibilidad de las autoridades políticas. Asimismo, surge un profundo cuestionamiento a la institucionalidad de la administración del Estado, puesto que no contendría las condiciones adecuadas para asegurar transparencia y eficiencia en su gestión.

Los hechos se iniciaron con denuncias sobre el Subsecretario de Transportes de la época, Patricio Tombolini, quien fue acusado de influir indebidamente y beneficiarse de la obtención ilegal de permisos de funcionamiento para plantas de revisión técnica de vehículos, y, más aún, de haber recibido pagos indebidos por parte de privados, en lo que en Chile se conoce como “coima”⁶⁸.

Tombolini no fue el único involucrado en el proceso. Así, al poco andar de la investigación, al menos tres parlamentarios de gobierno aparecieron directamente involucrados y algunos de ellos, finalmente, resultaron desaforados e inhabilitados para continuar en sus cargos.

La situación fue de gran complejidad y alarma para el gobierno, y los motivos eran varios. En primer lugar, no existía hasta la fecha escándalos de faltas a la probidad que

⁶⁷ Cabe hacer presente que con fecha 16 de agosto de 2005, el Congreso Pleno de Chile aprobó un importante paquete de reformas a la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Si bien son muchos los cambios relevantes, es necesario destacar que se modifica el período presidencial, el cual se reduce a 4 años, en contraposición a los 6 años que existían hasta la fecha. Esto generará cambios importantes en las campañas presidenciales, puesto que ahora coincidirán las elecciones parlamentarias con las elecciones presidenciales, hecho que no siempre ocurría con el sistema antiguo. La normativa no permite la reelección inmediata del Presidente, por tanto, quien quiera repostular al máximo cargo, deberá esperar al menos un período presidencial.

⁶⁸ Tombolini fue recientemente liberado de responsabilidad por los tribunales de justicia.

afectaran a la coalición gobernante en su década de gobierno. A mayor abundamiento, Tombolini era Subsecretario de Transportes en un Ministerio clave para el Presidente Lagos. Ricardo Lagos, durante el gobierno anterior, ejerció el cargo de Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT). La Subsecretaría de Transportes es, por tanto, una de las entidades que reporta al ministro en sus funciones.

En los meses siguientes, el tema tomó mayor complejidad con el procesamiento y detención de Carlos Cruz, directo colaborador de Lagos y quien le sucedió como Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Si bien ya había dejado su cargo y el ministerio estaba ahora en manos de Javier Etcheberry, la complejidad del proceso aumentó cuando los problemas se acercaron a Cruz, y cuando el poder judicial otorgó facultades a un magistrado especial para que investigara los hechos.

Dentro de las líneas de la investigación, surgen diversas teorías. La primera de ellas es que el MOPTT utilizaba mecanismos de contratación simulados con terceros para obtener recursos para la campaña presidencial de Ricardo Lagos, extrayéndolos del erario público para pagar contratos que nunca existieron. Otra línea –no excluyente-, apuntaba a señalar que ciertos funcionarios estaban percibiendo beneficios privados y personales, por la vía de defraudación al fisco.

Quizás el momento más complejo ocurrió cuando el ex Ministro Carlos Cruz, reconoció que él y todos los ministros y subsecretarios recibían mes a mes un “sobresueldo”, mediante un sobre secreto que contenía dinero efectivo proveniente –al parecer- de gastos reservados, para suplementar las bajas remuneraciones de los altos directivos de la administración pública, incluyendo, al parecer, al mismo Presidente de la República.

En ese momento, el escándalo tomó grandes dimensiones y amenazó incluso con la eventual citación a declarar en juicio al Presidente de la República, cosa que finalmente no ocurrió.

En ese contexto de incertidumbre para el país y de riesgo de inestabilidad, surge este *Acuerdo de Reforma y Modernización del Estado*, el cual se sella el treinta de enero del año 2003 en una reunión del Presidente Lagos con los presidentes de los partidos políticos, pero especialmente en acuerdo con Pablo Longueira, presidente del principal partido opositor, la

Unión Demócrata Independiente, UDI. Este acuerdo se materializó en lo que se conoce como *Agenda Corta de Reforma y Modernización del Estado*.⁶⁹

Los procesos judiciales han continuado aunque ha disminuido su importancia pública. El ex Ministro Cruz fue condenado en primera instancia a sesenta días por el delito de fraude al fisco y fue inhabilitado de forma perpetua para ejercer sus derechos políticos (El Mercurio, Miércoles 6 de Agosto de 2008); el ex Jefe de Gabinete del Presidente Lagos, Matías de la Fuente fue sometido a proceso por defraudación al fisco y falsificación de instrumentos públicos en el mismo ministerio.

La adecuada comprensión de este contexto es determinante para el análisis del SADP, pero también del proceso de reforma del Estado como un todo. Si bien la urgencia de la implementación del proceso de reforma chileno responde esencialmente a un proceso político y no necesariamente a un proceso técnico o de manifestación ciudadana, es importante destacar que ya desde la década del setenta se pueden observar iniciativas concretas para mejorar el desempeño de la administración pública. Esta precisión tiene importancia por los siguientes motivos:

- El SADP debe entenderse en el contexto de un paquete o grupo de cambios a la institucionalidad;
- La motivación de los dirigentes políticos al producir estos cambios con urgencia fue dar solución o respuesta a los problemas de probidad que los afectaban y no necesariamente se vieron motivados por la necesidad de mejorar la gestión pública;
- De no mediar los problemas de probidad, habría sido muy difícil que la coalición gobernante apoyara cambios como los que se introdujeron, pues, en general, no tienen incentivos políticos para efectuar los cambios.
- La velocidad con que se trató de implementar el paquete de cambios implicó pagar un precio en la calidad de las normas. En efecto, no hubo suficiente tiempo para discutir y revisar en profundidad cada una de las iniciativas que abordaron los ejes centrales del funcionamiento de lo público en Chile;
- Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye la Ley sobre Financiamiento de la Política y Gastos Electorales, la cual ha debido ser modificada en varias oportunidades en los

⁶⁹ Este documento se incorpora en el Anexo n°5 de este trabajo.

últimos años para corregir los errores que no hubo tiempo de detectar durante el rápido proceso legislativo; y

- Por otra parte, y dadas las motivaciones que tuvieron los actores políticos para producir los cambios, es razonable predecir que el involucramiento de la autoridad pública en mejorar e implementar adecuadamente los procesos no es el óptimo. En efecto, estos cambios no han sido parte de su agenda principal.

La consideración de todos estos elementos aporta una perspectiva realista del proceso de cambio institucional en Chile. La reforma del Estado del año 2003 fue el resultado de una combinación entre un trabajo serio previo y una oportunidad política, que se constituyó en un catalizador de inquietudes. Se debió a un hecho aleatorio, puntual, y el paquete de reformas fue la mejor respuesta que la clase política pudo dar para responder al problema.

En este contexto, es útil revisar la legislación complementaria que surgió en el mismo período que el SADP. Ello permite formar un panorama más amplio y global de la nueva institucionalidad pública chilena.

1.2 Legislación Relacionada al proceso de Reforma del Estado

La clave al estudiar estas normas o leyes relacionadas, es entender que el Sistema de Alta Dirección Pública sólo es parte de una reforma mayor a la estructura del Estado, fruto de un acuerdo político sobre 49 medidas o acciones.

A continuación para entender adecuadamente el proceso, se estima necesario describir las principales leyes que van de la mano del nuevo sistema de gerencia pública.

i. Ley N° 19.880: Procedimientos Administrativos

La ley 19.880 fue publicada el 29 de mayo de 2003 y establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. El proyecto ingresó al Senado en abril del año 2000 y tuvo como primer trámite constitucional el mensaje del Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, donde establece los plazos para el procedimiento y silencio administrativo.

De acuerdo al mensaje presidencial, una de las prioridades del gobierno era facilitar la relación entre el Estado y las personas. Por ello, a través del proyecto se buscaba fortalecer

la participación, aumentar la eficacia y eficiencia de la administración, reforzando el principio del Estado al servicio de las personas. El mensaje⁷⁰ define cuatro aspectos:

- Regula las etapas del procedimiento dependientes de la administración: La idea es agilizar la tramitación de los actos administrativos. Por ello, el proceso se centra en la iniciación, sustanciación y dictación de los procedimientos.
- Obliga a tomar decisiones: A través del establecimiento de plazos, busca impulsar los procedimientos y/o trámites que lo conformen. Por otra parte, establece el silencio administrativo como un sustituto de la decisión del Administrador.
- Llena vacíos, no sustituye: Busca poner plazos a los procedimientos que no lo tienen. Además, busca transparentar aquellos procedimientos que están sujetos por completo a la discrecionalidad de la administración, sin conocimiento o participación de la ciudadanía.
- Formaliza la instrucción: Todo procedimiento administrativo debe contar con un respaldo documental. Los ciudadanos podrán acceder a ellos de manera completa.

Se entiende por acto administrativo las decisiones formales (decretos supremos y resoluciones) que emitan los órganos de la administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública⁷¹⁷².

La ley establece que el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.⁷³

Además de lo anterior el artículo 17° señala cuáles son los derechos de las personas en su relación con los órganos de la Administración⁷⁴, esto facilita la cercanía de las personas

⁷⁰ Boletín N° 2594 – 06.

⁷¹ Artículo 3 Ley ° 19.880

⁷² Esta definición deja de manera muy amplia el concepto de potestad pública, pudiendo interpretarse también y a modo de ejemplo a las decisiones del poder judicial.

⁷³ Cada uno de los conceptos están explicados en la ley desde el artículo 5° al 16°.

⁷⁴ A) Conocer en cualquier momento el estado de tramitación de su solicitud y obtener copia de los documentos asociados y/o devolución de los originales. B) Identificar autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos ligados a su solicitud. C) Eximirse de presentar documentos que no correspondan o que estén en poder de la Administración. D) Acceder a los actos administrativos y sus documentos. E) Ser tratados con respeto y deferencia por autoridades y funcionarios, quienes deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. F) Formular alegaciones y aportar documentos antes de las

Por último, esta ley introduce el concepto de Silencio Administrativo⁷⁵, como una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo el requerimiento del interesado. Esta omisión vulnera el principio básico de la servicialidad de la Administración del Estado, que establece la obligación del órgano administrativo de mantenerse en funcionamiento permanente, efectuando, en la ocasión precisa, las prestaciones que la ley le encomiende y dándole, de esa manera, adecuada, oportuna y necesaria respuesta. A partir de esto, se desprenden dos tipos de silencio, uno positivo y otro negativo.

El silencio positivo se entiende en el momento en que un interesado denuncia el incumplimiento de los plazos establecidos, obligando al administrativo a pronunciarse en un plazo máximo de 5 días. Si esto no se cumple, la solicitud del interesado se entenderá como aceptada.

El silencio negativo dice relación a aquellas solicitudes que no sean resueltas dentro del plazo legal cuando aquella afecte al patrimonio fiscal. Se aplicará también a casos sobre impugnaciones, revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite el derecho de petición.

ii. Ley N° 19.886: Compras Públicas

La Ley 19.886, que establece las bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de **servicios**, **tuvo su primer** trámite constitucional bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el 17 de noviembre de 1999, para ser finalmente publicada el 30 de Julio de 2003 bajo el gobierno de Ricardo Lagos Escobar.

Esta ley, conocida también como de “compras públicas”, está específicamente relacionada con el suministro de bienes muebles y servicios para el correcto desempeño de las funciones de la administración pública. A partir de esta norma, todas las contrataciones que superen las 1.000 unidades tributarias mensuales⁷⁶ deberán ir a licitación pública⁷⁷.

En el mensaje presidencial, el gobierno destaca que aunque ha disminuido el gasto público y las privatizaciones se han consolidado, es un hecho innegable que el sector público continúa y continuará siendo el sector más importante de muchas economías, constituyendo el

resoluciones. G) Exigir la responsabilidad de la Administración Pública y del personal a su servicio. Obtener información sobre requisitos jurídicos y técnicos de sus solicitudes.

⁷⁵ Art. 63, 64, 65, 66.

⁷⁶ A septiembre de 2010, 1 Unidad Tributaria Mensual equivale a \$37.454 pesos chilenos. A su vez, €1 euro equivale a \$628 pesos chilenos

⁷⁷ Art. n°5 Ley 19.886.

mayor comprador de bienes, obras y servicios del país y, probablemente, el cliente más importante del sector privado. Es por esta razón que el tema de las adquisiciones públicas merezca una atención urgente, con el fin de lograr un uso eficiente de los recursos, compras de mejor calidad, ahorros presupuestarios y mayor transparencia en los actos del Estado, lo que hace finalmente más fácil la prevención de faltas a la probidad. Lo que se debe lograr es la organización de un sistema de adquisiciones públicas, a través de una necesaria interacción entre las entidades que adquieren y los órganos que ejercen control contable y de legalidad; además de una mayor responsabilidad o *accountability*, que se debe asignar a las entidades que efectúan el gasto.

En esta ley se entenderá por contrato de suministros el que tiene por objeto la compra o el arrendamiento, incluso con opción de compra, de productos y bienes muebles^{78 79}. De acuerdo al artículo nº12 cada institución deberá elaborar y evaluar periódicamente un plan anual de compras y contrataciones⁸⁰, cuyos contenidos mínimos serán definidos en el reglamento.

Las adquisiciones públicas quedarán a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública⁸¹. Este servicio descentralizado estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, y su dirección corresponderá a un Director de exclusiva confianza del Presidente, quien será el Jefe Superior del servicio⁸².

⁷⁸ Art. 2º Ley 19.886.

⁷⁹ De acuerdo al art. nº3 Art. 3º: Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley: A) Las contrataciones de personal de la administración del Estado reguladas por estatutos especiales y los contratos a honorarios. B) Los convenios que celebren entre sí los organismos públicos enumerados en el artículo 2º, inciso primero, del Decreto Ley Nº 1.273. C) Los contratos efectuados con un organismo internacional, asociados a créditos o aportes. D) Los contratos relacionados con la compraventa y la transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros. E) Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas. Los contratos que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización también quedan excluidos. F) Los contratos que versen sobre el material de guerra.

⁸⁰ Se entiende por A) licitación o propuesta pública: Procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual se realiza un llamado público, convocando a los interesados a que formulen sus propuestas, de entre las cuales se escogerá la más conveniente. B) Licitación o propuesta privada: Procedimiento administrativo de carácter concursal, donde la administración invita a determinadas personas a que formulen propuestas, entre las cuales se escogerá la más conveniente. C) Trato o contratación directa: Procedimiento de contratación que debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos para la licitación. Tal circunstancia deberá ser acreditada según lo determine el reglamento.

⁸¹ Art. 30º: Son funciones del servicio: A) Asesorar a los organismos públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compras y contrataciones. B) Licitación o propuesta privada: Procedimiento administrativo de carácter concursal, donde la administración invita a determinadas personas a que formulen propuestas, entre las cuales se escogerá la más conveniente. C) Trato o contratación directa: Procedimiento de contratación que debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos para la licitación. Tal circunstancia deberá ser acreditada según lo determine el reglamento. D) De oficio o petición de uno o más organismos públicos, licitar bienes y servicios. E) Administrar, mantener actualizado y licitar la operación del Registro de Contratistas y Proveedores. F) Promover la máxima competencia posible en los actos de contratación de la administración.

⁸² Art. nº28 y 29.

Para facilitar el acceso al portal de compras y servicios requeridos por el Estado, existirá un registro electrónico oficial de contratistas. Los organismos públicos regidos por esta ley deberán desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales que establezca al efecto la Dirección de Compras y Contratación Pública ⁸³.

Como se puede apreciar, la normativa sobre compras públicas se hace cargo de una temática esencial para la transparencia en el Estado moderno. Procedimientos transparentes, reglas conocidas por todos los involucrados, actores reconocidos y debidamente registrados, ayudan a un funcionamiento más eficiente y a un mejor uso de los recursos públicos. Para estos fines fue creado un sistema de compra en línea llamado *Chile Compra* “que si bien tiene una baja percepción de corrupción en términos relativos, persiste la idea de que a través de pagos es posible ganar una licitación” (LYD, 2007).

Con el objetivo de mantener la transparencia en los procesos de arriendos, compras y licitaciones, se creó el Tribunal de Contratación Pública ⁸⁴, organismo competente para conocer de la acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esta ley, pudiendo pronunciarse sobre la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado.

En este contexto, Chile Transparente – institución que promueve prácticas de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas de la sociedad chilena- organizó en 2006 un comité de expertos para perfeccionar el sistema de compras públicas. Este comité realizó un diagnóstico del sistema identificando sus principales debilidades. Así propuso, entre otras cosas, la incorporación de nuevos procesos de licitación al sistema como la concesión de obras públicas.

⁸³ De acuerdo al art. n°21 Los órganos del sector público no regidos por esta ley, con excepción de las empresas públicas creadas por ley, deberán someterse a las normas de esta ley para suministrar información básica sobre contratación de bienes, servicios y obras y aquella que determine el reglamento.

⁸⁴ En el artículo n°22 se establece que El tribunal estará integrado por tres abogados designados por el Presidente de la República, con sus respectivos suplentes, previa propuestas en terna hechas por la Corte Suprema. Los abogados permanecerán en su cargo por un plazo de 5 años, pudiendo ser reelegidos.

iii. Ley N° 19.884: Financiamiento de la Política

La Ley 19.884⁸⁵, sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, tuvo su primer trámite constitucional bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, el 4 de Julio de 2001, para ser finalmente publicada por el mismo mandatario el 5 de Agosto de 2003.

De acuerdo al mensaje presidencial⁸⁶, la ley tiene por objeto, contribuir a un desarrollo democrático más intenso, fortaleciendo aquellas formas de expresión más propias de una democracia representativa y plural, como son los partidos políticos y, en particular, establecer normas sobre los dineros privados a la actividad política, con el fin de impedir una influencia inadecuada sobre la actividad de los partidos.

La idea central es que sólo mediante mecanismos transparentes de financiación privada de la actividad política⁸⁷ y con una adecuada regulación sobre los límites y el control de ese financiamiento, será posible evitar que el dinero distorsione la representación política de los ciudadanos.⁸⁸

Esta ley, tiene por objetivos particulares los siguientes:

- Fijar montos máximos de gastos en campañas para garantizar la igualdad de oportunidades económicas de los candidatos y partidos políticos que los postulen.
- Regular el financiamiento privado de las campañas electorales, con el objeto de conocer los orígenes de esos recursos, para garantizar la independencia de quienes ocupen dichos cargos.
- Externalizar la administración de los recursos y gastos electorales, encargando de ello a las personas naturales que designen los candidatos y partidos políticos, a fin de establecer claramente las responsabilidades en el cumplimiento de la ley.
- Crear un completo sistema de control externo del origen de los recursos empleados en las campañas electorales y de los gastos de propaganda, evitando los riesgos de Corrupción.

⁸⁵ En su versión original.

⁸⁶ Boletín N° 81-344

⁸⁷ De acuerdo al artículo n°8 de la ley 19.884 se entiende por financiamiento privado de campaña electoral, toda contribución en dinero, o estimable en dinero, que se efectúe a un candidato o partido político, sea que se materialice bajo la forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado al financiamiento de gastos electorales. Ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma campaña electoral, una suma que exceda al equivalente en pesos de 1.000 UF (€628.000). Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos de 20 UF, mientras que serán aportes de carácter reservado aquellos aportes

⁸⁸ Boletín N° 81- 344.

- Pretende consagrar un mecanismo de publicidad de los recursos y gastos con el fin de garantizar la necesaria transparencia.

Es importante destacar que esta ley, debido a la gran velocidad de su tramitación original, ha tenido tres modificaciones hasta la fecha, mediante las leyes 19.963, 19.964, y 20.053⁸⁹.

Debido a la importancia política y social que ha tenido esta ley, el Centro de Estudios Públicos (CEP), ha realizado diversos trabajos sobre el tema. En este aspecto, Lucas Sierra y Salvador Valdés, investigadores de este centro, en diversas presentaciones⁹⁰ resumen sus planteamientos con respecto a este tema. Recogiendo ese trabajo, se señalan los aspectos más relevantes de esta legislación:⁹¹

Para los efectos de esta ley, se entenderá por gasto electoral todo desembolso en que se incurra para el financiamiento de los equipos, oficinas, y servicios de los partidos políticos y candidatos, con ocasión y a propósito de actos electorales⁹². El periodo de desembolso se deberá realizar en el periodo de campaña electoral, comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de la elección respectiva.

Esta legislación constituye un cambio muy profundo en la manera que Chile ha decidido enfrentar el financiamiento de la actividad política. Tres elementos son centrales en esta legislación. El primero consiste en la incorporación de fondos públicos para el financiamiento de las campañas, algo que pudo ser impensable hasta hace pocos años. Esta ley fija los montos que podrá entregar el Estado a los candidatos inscritos, pudiendo pagar a favor del candidato una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección⁹³.

⁸⁹ Entre las modificaciones se aprobó la inclusión en la legislación del financiamiento público de las campañas presidenciales, el cual estaba excluido originalmente.

⁹⁰ Salvador Valdés en el Desayuno ICARE - CPC – CEP, Santiago, 30 de junio de 2004. Y Lucas Sierra en la SOFOFA, 28 de Julio de 2004.

⁹¹ La ley 19.884 fue considerada con sus modificaciones. Leyes 19.963 y 19.964.

⁹² Sólo se considerarán gastos electorales A) Propaganda y publicidad dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para un candidato. B) Las encuestas sobre materias electorales. C) Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles. D) Pagos efectuados a personas que presten servicios a las candidaturas. E) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos. F) El costo de los endosos y los intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral, devengados hasta la fecha en que se de cumplimiento a lo dispuesto en el inciso primero del Art. 41°. G) Las erogaciones o donaciones realizadas por los candidatos a organizaciones o a personas naturales o jurídicas.

⁹³ Art. 19° Ley 19.884

El segundo es la regulación propiamente tal de las campañas, en cuanto hay montos máximos, anónimos⁹⁴, reservados y públicos⁹⁵, etc., lo que configura un nuevo cuadro para la operación de las campañas.

Esta ley establece los límites del gasto electoral para Senadores⁹⁶, Diputados⁹⁷, Alcaldes y Concejales⁹⁸, y Presidente de la República⁹⁹, además de establecer los montos máximos de aportes para que mantengan su carácter. Estos gastos los deberá llevar detallados un administrador electoral¹⁰⁰, que debe presentar los gastos y aportes recibidos al Director del Servicio Electoral dentro de los 30 días transcurridas las respectivas elecciones¹⁰¹.

Por último, existe un tercer elemento relevante, y este es la transparencia que se busca introducir al sistema, mediante la rendición de cuentas y la disponibilidad de información que estará al servicio de la comunidad. Llama la atención el art. 27: *Los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones*. Con esto, quedan algunos pilares para evitar la práctica de conductas que distorsionen la voluntad de los electores y evitando la corrupción.

Como se mencionó antes, éste es un cambio interesante e imperfecto, que debe ser considerado como eje central en el análisis del paquete de reformas al Estado Chileno. En

⁹⁴ Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos de 20 UF.

⁹⁵ De acuerdo a los artículos 17° al 20° serán aportes de carácter reservado el aporte que represente menos del 10 % del total de gasto que la ley autoriza a un candidato o partido político, tendrá el carácter de reservado, siempre y cuando no exceda a 600 UF. Los aportes que no tengan el carácter de anónimos o reservados, serán públicos

⁹⁶ El límite de gasto para Senadores no podrá exceder a: 3.000 Unidades de Fomento (UF) más la suma que resulte de multiplicar 4/100 de UF por los primeros 200 mil inscritos, 3/100 de UF por los siguientes 200 mil, y 2/100 de UF por el resto de inscrito. Al 10 de septiembre de 2010, 1 Unidad de Fomento (UF) equivale a \$21.354 pesos chilenos. A su vez, 3.000 Unidades de Fomento llevadas a euro, equivale a €1,884.000.

⁹⁷ Los candidatos a Diputados no podrán exceder de la suma de 1.500 UF más la suma que resulte de multiplicar 3/100 de UF por los inscritos en el distrito.

⁹⁸ El límite del gasto de un candidato a Alcalde no podrá exceder a la suma de 120 UF más la suma que resulte de multiplicar 3/100 de UF por los inscritos en la comuna. Cada candidato a Concejal podrá gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita correspondiente al Alcalde.

⁹⁹ En el caso del Presidente de la República, el límite de gasto será equivalente a la suma que resulte de multiplicar 3/100 de UF por los inscritos en el país.

¹⁰⁰ Art. n° 30. Además, se establece en el artículo n°32 que los tesoreros de los partidos políticos, en las elecciones de Presidente de la República, de Senadores, de Diputados y de Alcaldes y Concejales, ejercerán, además, el cargo de Administrador Electoral General.

¹⁰¹ Art. 48°: Las cuentas de los ingresos y gastos electorales presentadas ante el Director del Servicio Electoral serán publicadas y cualquier persona podrá obtener, a su costa, copia de ellas.

este contexto, Monje (2005) identifica los aspectos de la ley que se deben modificar o incorporar. De ellos se destaca que la ley mantiene ciertas asimetrías de información, lo que genera espacios para que algunas donaciones se realicen anónimamente, afectando la transparencia de los actos administrativos públicos en la asignación de los recursos. Por otra parte, se observa una sobre carga burocrática en la rendición de cuentas al Servicio Electoral, sumado a la falta de una adecuada dotación de recursos humanos y financieros.

iv. Ley N° 20.285 sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a Información de la Administración del Estado.

La ley 20.285 viene a complementar una serie de esfuerzos anteriores por transparentar los actos de la administración del Estado. Por ejemplo, La Ley 19.653 (1999), llamada “Ley de Probidad”, regula lo siguiente (Historia de la Ley N° 20.285, 2008):

- La regla general acerca de la publicidad de los actos administrativos;
- Establece el mecanismo para solicitar información;
- Indica las causales de denegación de entrega de documentos o antecedentes;
- Regula la oposición de terceros a que dicha información sea entregada;
- Establece un mecanismo judicial de amparo a favor del requirente cuya petición no ha sido satisfecha.

Asimismo, la Ley 19.880 también se refiere a la publicidad y transparencia en la tramitación de los actos administrativos.

Esta ley surge como respuesta a la inoperancia que trajo consigo la Ley de Probidad, antes mencionada. En ella se establecieron mecanismos que permitían mantener los procedimientos y actos del Estado bajo reserva o secreto, provocando que en la práctica no se alcanzara el efecto deseado (Historia de la Ley N° 20.285, 2008).

A continuación se destacan los principales artículos que tratan de eliminar los vicios de la legislación precedente.

Como punto de partida, se establece el principio de transparencia de la función pública, que consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en

facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley¹⁰².

El artículo 2º señala que las instituciones y organismos que deben regirse por estas normas de transparencia son: los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Por tanto, obliga tanto a la Administración Central, como a las FF.AA. y Municipios.

Esta legislación también establece el principio de Transparencia Activa¹⁰³, con la finalidad de mantener al ciudadano permanentemente informado respecto de los actos de la administración de Estado y de facilitar un control ciudadano de la función pública¹⁰⁴.

La transparencia activa, a su vez se complementa con el Acceso a la Información Pública, donde toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley¹⁰⁵. En caso de que la autoridad se niegue a entregar la información, este hecho debe formularse por medio escrito¹⁰⁶ acogiéndose a las causales de secreto administrativo¹⁰⁷. De esta forma, queda establecida tanto la información que se pueda solicitar, como los plazos de las solicitudes de información en los cuales las autoridades deben pronunciarse¹⁰⁸.

¹⁰² El artículo 5º de esta ley cataloga como públicos todos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado. Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

¹⁰³ Título III Ley n° 20.285.

¹⁰⁴ Revisar Anexo n°1 sobre artículo 7º.

¹⁰⁵ El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

¹⁰⁶ Artículo 16.- La autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, estará obligado a proporcionar la información que se le solicite, salvo que concurra la oposición regulada en el artículo 20 o alguna de las causales de secreto o reserva que establece la ley. En estos casos, su negativa a entregar la información deberá formularse por escrito, por cualquier medio, incluyendo los electrónicos. Además, deberá ser fundada, especificando la causal legal invocada y las razones que en cada caso motiven su decisión. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades, dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.

¹⁰⁷ Sobre las causales de secreto de acuerdo al art. n°21, revisar Anexo n°1.

¹⁰⁸ Sobre los plazos de acuerdo al artículo 14º, revisar Anexo n°1.

La ley también llena el vacío de infracciones y sanciones contenidas en el Título VI de esta ley. Las infracciones a las normas de transparencia por parte de la autoridad, jefatura o jefe superior del órgano de la Administración, serán sancionadas con una multa de 20% a 50% de su remuneración¹⁰⁹.

Para un mejor proceso de transparencia, esta ley contempla la creación del Consejo para la Transparencia como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información. La dirección y administración del Consejo estará a cargo de cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado¹¹⁰.

Como se puede observar, este nuevo marco legal crea los mecanismos y herramientas para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a la información relativa a los actos y procedimientos del Estado. Sin duda, esta ley es un avance significativo, pero demanda una actitud activa de los ciudadanos para hacer efectivo su control sobre la función pública. Por tanto, es necesario empoderar al ciudadano para que exija el respeto de dicha ley y se le provea de la información que requiere.

v. Ley 20.205 de Protección al Funcionario que denuncia Irregularidades

Como fue mencionado anteriormente, a través de la historia de Chile uno de los principales mecanismos de ingreso a la administración pública ha sido mediante conexiones políticas, tal como ocurre en muchos países. Este mecanismo incentiva el desarrollo de lealtades políticas por sobre búsqueda de eficiencia en la gestión pública, lo que en algunos casos puede incluso conducir al encubrimiento de faltas a la probidad como resultado de una mal entendida lealtad de tipo político. Por otra parte, un eventual denunciante de irregularidades corre serios riesgos de perder su trabajo.

¹⁰⁹ Algunas de las causales de infracción a esta ley son: A) La denegación infundada del acceso a la información. B) La no entrega oportuna de la información en la forma decretada, una vez que ha sido ordenada por resolución firme. Además, en caso que el requerido persistiere en su actitud se duplicará su sanción y se le suspenderá del cargo por un lapso de cinco días. C) El incumplimiento injustificado de las normas de transparencia activa.

¹¹⁰ Art. n° 36.

En este contexto, surge esta ley que tiene como finalidad entregar un canal seguro por el cual un empleado público o municipal pueda denunciar y proporcionar pruebas de falta a la probidad administrativa¹¹¹ tales como uso ineficaz de fondos, abuso de autoridad, entre otros. La ley señala las siguientes modificaciones tanto para el Estatuto Administrativo para Empleados Públicos, como para el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales:

- Denunciar¹¹² ante el Ministerio Público o ante la policía si no hubiere fiscalía en el lugar en que el funcionario presta servicios, con la debida prontitud, los crímenes o simples delitos y a la autoridad competente los hechos de carácter irregular, especialmente de aquéllos que contravienen el principio de probidad administrativa regulado por la ley N° 18.575.

Aceptada la denuncia por una autoridad competente¹¹³, la formulación de ella ante otras autoridades no dará origen a la protección que establece este artículo.

En la denuncia podrá solicitarse que sean secretos, respecto de terceros, la identidad del denunciante o los datos que permitan determinarla, así como la información, antecedentes y documentos que entregue o indique con ocasión de la denuncia, quedando prohibida la divulgación de esta información.

Por su parte, se procederá a la destitución del denunciante cuando efectúe denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener

¹¹¹ Las denuncias deberán ser fundadas y cumplir los siguientes requisitos: A) Identificación y domicilio del denunciante. B) La narración circunstanciada de los hechos. C) La individualización de quienes los hubieren cometido y de las personas que los hubieren presenciado o que tuvieran noticia de ellos, en cuanto le constare al denunciante. D) Acompañar los antecedentes y documentos que le sirvan de fundamento, cuando ello sea posible. E) La denuncia deberá formularse por escrito y ser firmada por el denunciante. Si éste no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego.

¹¹² Esta ley establece para los funcionarios que ejerzan las acciones a que se refiere el párrafo anterior tendrán los siguientes derechos: A) No podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o de destitución, desde la fecha en que la autoridad reciba la denuncia y hasta la fecha en que se resuelva en definitiva no tenerla por presentada o, en su caso, hasta noventa días después de haber terminado la investigación sumaria o sumario, incoados a partir de la citada denuncia. B) No ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito, durante el lapso a que se refiere la letra precedente. C) No ser objeto de precalificación anual, si el denunciado fuese su superior jerárquico, durante el mismo lapso a que se refieren las letras anteriores, salvo que expresamente la solicitare el denunciante. Si no lo hiciere, regirá su última calificación para todos los efectos legales.

¹¹³ La autoridad que reciba la denuncia tendrá desde esa fecha un plazo de tres días hábiles para resolver si la tendrá por presentada. En caso que quien reciba la denuncia carezca de competencia para resolver sobre dicha procedencia, tendrá un término de 24 horas para remitirla a la autoridad que considere competente. Si habiendo transcurrido el término establecido en el inciso anterior, la autoridad no se ha pronunciado sobre la procedencia de la denuncia, entonces se tendrá por presentada.

conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

Este nuevo marco legal es un complemento al proceso de Reforma y Modernización del Estado que junto a la implementación de un nuevo sistema de selección de funcionarios públicos, fomenta la rectitud en la función pública. Así, el país se acerca a estándares internacionales en materia de probidad administrativa, generando un mecanismo de protección al denunciante, 19 años después que Estados Unidos.

Si bien nuestro cuerpo legal establece sanciones por falta a la probidad, no existía un eficiente mecanismo de fiscalización. En este sentido, la ley transfiere la función fiscalizadora a los propios funcionarios, protegiéndolos de cualquier represalia.

En síntesis, en relación al estado de avance legislativo del Proceso de Reforma y Modernización del Estado, luego de cinco años de iniciado el proceso, aún permanecían pendientes en el Congreso algunas leyes o normas. Por ejemplo, el proyecto de ley relativo al “Control de calidad en la gestión pública”, al “Defensor ciudadano”, a la “Regulación del Lobby”, entre otros (Brahm, 2006).

Adicionalmente, al año 2006 no se habían presentado a tramitación legislativa iniciativas como el “Fortalecimiento institucional y reorganización de las políticas contra pobreza”, la “Adecuación de Ministerios y Subsecretarías”, la “Reformulación rol Consejo de Defensa del Estado”, etc. (Brahm, 2006).

Por último, respecto de la Agenda Probidad al mes de septiembre de 2010 sólo habían sido aprobadas la *Ley de Protección al Funcionario que denuncia Irregularidades* y la *Ley de Acceso a la Información*. Permanecen en el Congreso y sin urgencia otros proyectos como el de “*Modernización del Estado y calidad de la política*”, la creación del “*Consejo de Auditoría Interna de Gobierno*”, entre otros.

2. Los Problemas que han Surgido en la Implementación del Sistema hasta el año 2013.

Como es natural, todo proceso de instalación de un nuevo sistema relevante en la gestión pública está sujeto a dificultades y problemas de diseño y de economía política en su implementación. El SADP no ha sido una excepción. Tanto las entrevistas con los integrantes del CADP como de la revisión de los estudios de expertos chilenos (Costa, Waissbluth;

Universidad Católica, etc) e internacionales (BID, Banco Mundial, entre otros), aportan información valiosa para identificar un conjunto de aspectos que requieren ser mejorados. Ello, sumado al análisis propio sobre el Sistema, permite plantear los siguientes aspectos.

2.1. Necesidad de Renuncia o Remoción de un Directivo Actual para hacer operar el Nuevo Sistema.

Mientras no renunciase un funcionario a su cargo, aún cuando su servicio haya sido incluido en el Sistema de Alta Dirección Pública, no operaría el sistema de nombramiento por medio del Consejo de Alta Dirección Pública.

¿Cuál puede ser la implicancia de este tema? La implicancia es que mientras quienes están en sus cargos no sean removidos, ya sea por decisión presidencial (o del superior que corresponda en su caso), o por renuncia, no operará el sistema.

Basta recordar que este sistema fue introducido sin gran convicción por parte de la coalición de la Concertación y fue más bien el resultado de los problemas de faltas a la probidad que enfrentaba el país al inicio de esta década. Por ello, el Gobierno de la Concertación no tenía incentivos para iniciar los procesos. Ello, dado que significaba pedir la renuncia a sus cargos de partidarios que han sido leales con la coalición y que han tomado ese cargo como recompensa por la labor desempeñada. Existía, tal vez, temor de que los funcionarios no necesariamente resultarían electos para el cargo de mediar un proceso competitivo.

Este tema –ya superado por la implementación total del Sistema- fue relevante durante los primeros años de la transición inicial del modelo.

No obstante, el avance del sistema se ha potenciado con el cambio en la coalición gobernante para el año 2010. El nuevo gobierno encabezado por Sebastián Piñera (de la Coalición por el Cambio) no asumió hasta marzo de 2010. Mientras que en agosto del año 2009 sólo se había concursado un 70% del total de los cargos, y para febrero de 2010 un 71%, a agosto del mismo año, el avance fue de 5 puntos porcentuales más, llegando a un 76% de cargos concursados. Mientras el número total de cargos a concursar aumentó de 928 a 979 del año 2009 al 2010, los cargos ya concursados aumentaron de 664 (diciembre 2009) a 732 (julio 2010).

Al año 2013, los cargos concursados entre el I y II nivel jerárquico suman 1.052, de 1.145 cargos. El avance total del sistema ha sido de un 92%, considerando los servicios adscritos y no adscritos al sistema, mientras que si sólo se consideran los no adscritos, este número se reduce a un 78%. De acuerdo al Reporte Estadístico Mensual del Sistema (Junio, 2013), un total de 93 cargos nunca se ha concursado.

Al comienzo el sistema no operaría mientras no renuncien o sean removidos los funcionarios que actualmente están en las posiciones directivas. Sólo en ese momento operan las tareas del Consejo de Alta Dirección Pública. Dado que los funcionarios eran de confianza del gobierno anterior, no existe incentivo para producir cambios. Por otra parte, faltan datos para analizar el por qué esos 93 cargos nunca se han concursado. Puede que sean cargos de planta que no tengan incentivos suficientes para renunciar, o por el contrario, no se cuente con mecanismos para lograr sacarlos de su cargo.

El desafío, y la oportunidad, están dados por modificar la legislación a fin de que se produzca una verdadera incorporación gradual de funcionarios al sistema, y que no se requiera esperar una decisión personal del actual funcionario o del gobierno de turno.

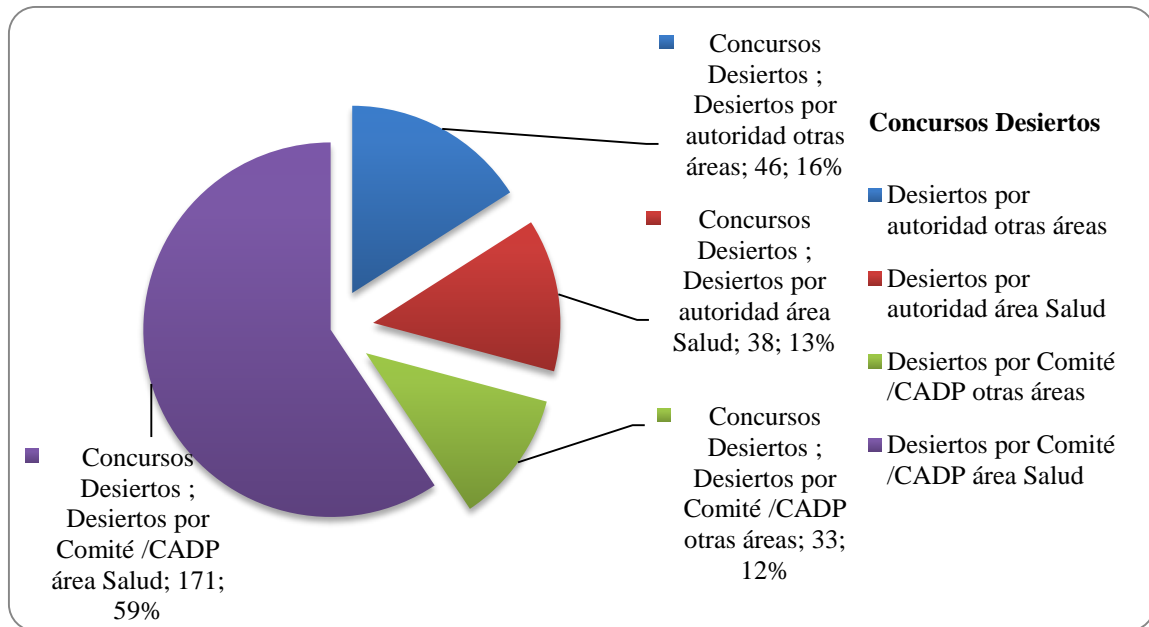
2.2. Bajas Remuneraciones y Falta de Postulantes Calificados

Desde la implementación de la concursabilidad de los puestos directivos, se ha notado que en algunas áreas –como la salud- ha sido más difícil reclutar candidatos para llenar los cargos concursados. Cifras del reporte estadístico mensual del ADP y las memorias anuales del Sistema, reportan que la existencia de menos postulaciones a los cargos en el área salud por razones de remuneración e incompatibilidad con el ejercicio de otras labores como la práctica médica¹¹⁴¹¹⁵. Se puede observar que en el área de la salud los cargos desierto han sido declarados así porque en la mayoría de los casos el Comité evaluador o CADP o ha logrado reunir, como la ley lo exige, al menos tres candidatos idóneos para conformar una nómina. En este sentido, se puede entender que ha habido una mala definición de perfiles para los directivos de primer y segundo nivel en el área de salud.

¹¹⁴ Ver Reportes Estadísticos y Memorias Anuales del CADP.

¹¹⁵ La exigencia de dedicación exclusiva para el sector salud fue corregida legal y administrativamente, al igual que sus remuneraciones, para facilitar el acceso de candidatos al área salud.

Gráfico 3: Concursos desierto área salud y otras



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Reporte Estadístico Mensual de Julio 2010*.

En relación a los problemas anteriores es que en noviembre de 2010 el Ejecutivo envió un proyecto de ley corta¹¹⁶ para modificar los requerimientos de dedicación exclusiva respecto de los cargos de Subdirectores Médicos. Se destaca del Mensaje lo siguiente:

- Urgencia en la reforma de los cargos de Subdirectores Médicos: Se trata de cargos que deben ser servidos exclusivamente por médicos, lo que dificulta su provisión atendiendo al mayor costo de oportunidad de dichos profesionales. Además, se indica que para la jefatura clínica de un servicio de salud, se considera convenientes que puedan seguir desarrollando su expertise clínica.
- Situación especial y que amerita soluciones específicas están a) Los cargos de Subdirector Médico constituyen el 24% del sector salud, el que a su vez representa el 38% del Sistema de Alta Dirección Pública. b) El promedio de postulantes a estos cargos es de 11, lejos de los 78 que postulan en promedio a otros cargos de salud, y más aún de los 119 que, en promedio, postulan a otros cargos del sistema.

¹¹⁶ Mensaje N° 235-358 con el que inicia un Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 19.882, en materia de dedicación exclusiva respecto de cargos de subdirector médico.

- Desincentivos asociados al monto de remuneraciones y las condiciones de desempeño del cargo: En este ámbito existen las mayores brechas remuneracionales al compararlas con las que el sector privado paga en cargos con una responsabilidad análoga.

Es en relación al último punto que este proyecto busca modificar la ley 19.882, otorgando la opción de sustituir la dedicación exclusiva, por una jornada mínima de 33 horas semanales sin exclusividad. La única limitación que se establece es que en el horario restante, no puedan ejercer labores de dirección, gerenciamiento, administración o similares a las realizadas como alto directivo público.

Por otra parte, de acuerdo al Reporte Estadístico del mes de julio 2010 la cantidad de postulaciones del sector privado ha sido de un 38%, muy por debajo de las del sector público en general, mientras que los nombrados provenientes del sector privado sólo alcanzan el 15%.

Aun así, la cifra de cargos adjudicados a personas provenientes del mundo privado es bajo, por lo cual puede ser una señal de que el sistema no está incentivando a que los mejores se trasladen al sector público, lo que se podría explicar por un nivel de remuneraciones menor a los del mercado privado, lo que empeora por el requisito de exclusividad que impide desarrollar otras actividades económicas. Costa y Waissbluth, (2007) entregan algunos argumentos para explicar esta situación y que se resumen a continuación:

- El desconocimiento del sistema genera incentivos negativos o desconfianza para muchos profesionales de alto nivel.
- Se desconfía de la imparcialidad del sistema.
- Las bajas remuneraciones no generan incentivos para los directivos privados de buen nivel.
- En un concurso no existe información que permita al postulante prever si contará con la simpatía y/o confianza del superior, generándose altos niveles de incertidumbre.

No obstante lo anterior, durante el gobierno del Presidente Piñera, la tendencia de los postulantes provenientes del sector privado se revierte, ya que según el Reporte Estadístico Mensual de Junio de 2013, el 58% de las postulaciones provendrían del sector privado, mientras que los nombramientos se elevarían en 13 puntos porcentuales, alcanzando un 28%. Lo anterior se puede deber principalmente a los avances que ha habido en la implementación

y consolidación del sistema, en los esfuerzos que se han realizado por su perfeccionamiento, por el mayor conocimiento que existe actualmente del Sistema, y porque éste ha sobrevivido a los cambios de gobiernos y de coaliciones.

2.3. Interpretación del Artículo 59 de la Ley 19.882 sobre nombramientos provisorios

El artículo 59 señala textualmente:

“De haber cargos de alta dirección vacantes, cualesquiera sea el número de los que se encuentren en esa condición, la autoridad facultada para hacer el nombramiento podrá proveerlos transitoria y provisionalmente, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos. Estos nombramientos no podrán exceder de un período, improrrogable, de un año, contado desde la fecha de los mismos. Transcurrido este período el cargo sólo podrá proveerse de conformidad con lo establecido en los artículos cuadragésimo octavo y siguientes. Sin embargo, si los nombramientos no han podido ser resueltos, éstos podrán mantenerse en tal calidad provisional previo informe positivo de la Dirección Nacional del Servicio Civil.”

Éste es quizás el artículo más conflictivo hasta ahora en la Ley 19.882. Esta disposición establece un sistema especial y excepcional dentro de la administración pública para llenar temporalmente vacantes de cargos de alta dirección, en un esquema transitorio, pero diferente a una subrogación, interinato u otro régimen normal.

El Consejo de Alta Dirección Pública detectó que diversos servicios públicos han estado haciendo una interpretación torcida de esta norma para colocar –o mantener- en cargos a personas que no han pasado por el proceso de selección que establece la ley¹¹⁷.

El procedimiento informal que fue detectado es el siguiente: Una vez que se produce una vacante, el servicio respectivo no informa al Consejo de Alta Dirección Pública y procede a hacer un nombramiento temporal de acuerdo al artículo 59 de la ley. Dado que no se inició

¹¹⁷ Para analizar los planteamientos del Consejo de Alta Dirección sobre este punto, revisar las Memorias del Consejo de Alta Dirección Pública a partir del año 2004, las declaraciones públicas del Consejo, las presentaciones de los consejeros en los seminarios internacionales de 2011 y 2014, las presentaciones del Director en las sesiones legislativas en los distintos proyectos de ley que han sido discutidos, y, por último, las propuestas de mejora que promovió el Consejo durante el año 2015, descargables en http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/propuesta_cadp_2014.pdf.

el proceso de búsqueda por el Consejo, al cumplirse un año aún no se ha resuelto el proceso de selección, por lo cual se solicita a la Dirección Nacional del Servicio Civil –y no al Consejo- la autorización para prorrogar el nombramiento temporal. Este punto es muy delicado, toda vez que el informe positivo para renovar el nombramiento provisional corresponde a la Dirección, que, tal como fue señalado antes, es un órgano de gobierno, puesto que su director es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el comunicado de prensa del Consejo de Alta Dirección¹¹⁸ se informó que este aspecto preocupa de manera especial la credibilidad y salud del sistema de directivos públicos, insistiendo que un proyecto de reforma de ley debe, necesariamente, modificar este ámbito. Este artículo requiere una inmediata modificación, y –al menos por ahora- una correcta interpretación por parte de los servicios públicos, la Contraloría General de la República y la propia Dirección Nacional del Servicio Civil.

Otro aspecto que preocupa enormemente en relación a los cargos provisorios dentro del sistema, es que estas autoridades asumen plenas funciones que les corresponden, por lo tanto tienen la potestad de desvincular a sus subalternos, aun cuando estos hayan sido elegidos bajo concurso de la Alta Dirección.

Con el objeto de abordar las problemáticas anteriores, se han dado a conocer una serie de Instructivos Presidenciales¹¹⁹ que regulan diversas materias. El del año 2010 regula los aspectos de los nombramientos provisionales y transitorios. Este instructivo se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Respecto de los nombramientos transitorios y provisionales para directivos de primer nivel, estos no deben tener una vigencia que exceda los seis meses. La misma recomendación se hace para los directivos de segundo nivel. Como regla general, se podrá extender por una sola vez, mediante los decretos o resoluciones respectivos.
2. Las personas nombradas en calidad transitoria y provisional en un cargo de alta dirección pública, deberán invocar dicha calidad en sus actuaciones de carácter público. Por otra parte, se establece que la página web de la Dirección Nacional del Servicio Civil abrirá una

¹¹⁸ Agosto 2010.

¹¹⁹ Instructivo Presidencial sobre el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Ley N° 19.882, Título VI “Del Sistema de Alta Dirección Pública”. 2 de noviembre de 2010.

sección destacada que identifique a los directivos cuya calidad transitoria y provisional esté vigente.

3. De acuerdo a las nóminas propuestas para llenar un cargo determinado, se debe especificar si un postulante ha ejercido ese cargo en calidad de transitoria y provisional. La regla general propenderá a evitar nombrar a una persona que ejerció ese cargo en esa calidad.
4. Para que una autoridad transitoria o provisional ejerza la facultad de remover a un directivo de segundo nivel jerárquico, deberá coordinarse previamente con el Ministro del ramo correspondiente.
5. Es conveniente que una autoridad de primer nivel transitoria o provisional, se abstenga de nombrar en calidad de provisional a un cargo directivo de segundo nivel jerárquico.
6. Si un directivo de calidad transitorio o provisional recibe una nómina de la Alta Dirección Pública para proveer un cargo de segundo nivel jerárquico, se recomienda que el directivo de primer nivel postergue su decisión.
7. En caso de vacancia de directivos de primer nivel, el Ministro del ramo deberá comunicarlo a la Dirección Nacional del Servicio Civil , dentro de un plazo máximo de 20 días hábiles¹²⁰. Para el caso de directivos de segundo nivel jerárquico, las vacancias se deben comunicar en un plazo máximo de 15 días hábiles. No obstante, el plazo se suspenderá mientras el directivo de primer nivel designado en calidad de transitorio y provisional no adquiera el carácter de titular.

Por otra parte, el Instructivo Presidencial del año 2013 establece, entre otros aspectos, la creación de un banco de perfiles de selección con el objetivo de agilizar los nuevos procesos. Además, considera la inclusión de lineamientos básicos del convenio desempeño con el perfil del cargo.

¹²⁰ También se debe enviar información respecto del perfil profesional, competencias y aptitudes, así también como el porcentaje de Asignación de Alta Dirección Pública y la designación de representantes del Ministro del ramo y servicio que participarán en el Comité de Selección respectivo.

2.4. Criterio respecto de los nuevos servicios que se crean

La pregunta a contestar es: ¿A qué estatuto se somete un servicio público que es creado en el futuro? Hasta ahora la respuesta ha sido que si la ley que crea ese servicio nada dice, se entiende excluido del SADP, es decir, el servicio entrará al sistema sólo si la ley expresamente lo indica.

Uno de los problemas de esta regla es que se ha considerado como norma general aquello que debe ser la excepción (exclusión del sistema en caso de silencio de la ley). En consecuencia la necesidad de modificar el criterio surge precisamente para darle validez y consistencia interna al modelo. En este sentido, a menos que el legislador, por causas que estime prudentes y que declare expresamente en la ley, decida excluir al servicio del nuevo orden.

De no ser así, se generarían incentivos a la creación de un sistema paralelo que, en el mejor de los casos, haría inútil el sistema, dado que no contaría con capacidades funcionales y decisionarias.

2.5. El Sistema de Alta Dirección en su primer cambio de coalición

Con el cambio de coalición el año 2010, se comprobó cómo funcionaba el nuevo sistema de altos directivos, y éste no quedó ajeno a las críticas. Algunos de los puntos que se destacan acerca de su gestión y funcionamiento en sus primeros 8 meses bajo una nueva coalición son los siguientes¹²¹:

- a. *Desvinculaciones de altos directivos elegidos mediante este sistema en la administración de la coalición anterior:*

De 95 funcionarios de primer nivel vigentes al 10 de marzo de 2010, 55 de ellos fueron removidos o sus contratos no fueron renovados al 9 de marzo del año siguiente. Esto equivale al 57% del total de directivos.

Desde la oposición al gobierno de Piñera es de donde más se han sentido las críticas, esto porque se supone que el SADP proveía de una selección de altos directivos de acuerdo a su mérito profesional, y lo que buscaba era erradicar la práctica del cuoteo político con fines electorales. Con la desvinculación de más del 50% de estos funcionarios, cabe

¹²¹ De acuerdo al seguimiento de prensa y al análisis de datos obtenidos en los capítulos siguientes de esta tesis.

preguntarse qué es lo que se espera del sistema, que sea uno donde opere exclusivamente el componente de “mérito” o, por el contrario, que el principal componente debe ser el de “confianza política”.

En relación a este punto, es necesario enfatizar que el Sistema de Alta Dirección Pública actúa como un filtro por mérito, es decir, pretende filtrar técnicamente a los postulantes, en donde la designación de estos funcionarios también tiene un componente de confianza o afinidad política. Cualquier otra pretensión no estaría de acuerdo a la institucionalidad creada el año 2003.

En la tabla 13 se observa cual fue la desvinculación y rotación de los directivos en los años anteriores y posteriores al año 2010. Por ejemplo, el año 2008, la desvinculación entre el primer y el segundo nivel alcanzó un 15%, el año 2009 un 17%, mientras que, como ya se señaló, el año 2010 esta cifra se dispara a un 57% a nivel de los directivos de primer nivel, y entre el primer y segundo nivel alcanza un 47%. El año 2011 las desvinculaciones fueron de un 31%, el año 2012 de un 23%, y Agosto de 2013, las desvinculaciones representan sólo un 6% de los directivos.

Tabla 9: Rotación de los directivos nombrados (2006 - 2013)

Año	Vigentes al 10 de marzo del año			Inicio labor entre el 10 de marzo del año y el 9 de febrero del año siguiente			Desvinculación entre el 10 de marzo del año y el 9 de marzo del año siguiente		
	I Nivel	II Nivel	Total	I Nivel	II Nivel	Total	I Nivel	II Nivel	Total
10-3-2006 al 9-3-2007	14	35	49	31	74	105	5	2	7
10-3-2007 al 9-3-2008	40	107	147	18	93	111	5	15	20
10-3-2008 al 9-3-2009	53	185	238	20	162	182	8	28	36
10-3-2009 al 9-3-2010	65	319	384	38	173	211	8	59	67
10-3-2010 al 9-3-2011	95	433	528	63	113	176	55	196	251
10-3-2011 al 9-3-2012	103	350	453	57	274	331	24	119	143
10-3-2012 al 9-3-2013	136	505	641	43	200	243	23	129	152
10-3-2013 al 27-8-2014	156	576	732	3	82	85	5	42	47

Al 27 Agosto 2013

Fuente: Informe de la Sub-Unidad de Estudios y Gestión de la información, Dirección nacional del Registro Civil, Septiembre 2013.

En mayo del 2010 Harald Beyer¹²² daba cuenta de esta situación y de la encrucijada a la cual se sometía la credibilidad del sistema de concursabilidad de cargos. No obstante, hacía énfasis de cómo se estructura el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas en Chile señalando que *“los directivos públicos están acostumbrados a participar activamente en el diseño de políticas públicas [...] y en ausencia de una clara separación de funciones, es innegable que si hay diferencias de visión en las iniciativas gubernamentales [con el político], van a surgir conflictos que hacen necesario reemplazar a esos altos directivos públicos”*.

Además de lo anterior, en total cada proceso tiene un costo promedio de \$8.279.606¹²³ desde su publicación en el diario oficial, hasta que se selecciona a alguien o se declara desierto.

Debido al alto costo que tiene para la administración el convocar a nuevos concursos, es que este ítem ha sido complicado en el sentido de que el presupuesto para la Alta Dirección Pública al año 2011 se vio fuertemente discutido en el Congreso Nacional¹²⁵, aun cuando existe un protocolo de acuerdo para el presupuesto para el sector público¹²⁶. Se acordó la aprobación del presupuesto, lo que significó un aumento de un 23,1% para la Dirección Nacional del Servicio Civil. No obstante, dentro de la discusión quedó patente la necesidad de perfeccionar la legislación vigente en cuanto a que: 1) los mecanismos de selección y designación fuesen más expeditos, 2) hacer más atractiva la participación en estos procesos y 3) mejorar el funcionamiento de los funcionarios interinos y provisorios. Además, dentro de la discusión se acordó la necesidad de abordar en el próximo proyecto de ley que perfeccionará el SADP la situación de los directores médicos de Hospitales¹²⁷.

¹²² El Mercurio, Columna Sobre la Alta Dirección Pública, 7 de mayo 2010.

¹²³ De acuerdo Reporte Estadístico del mes de julio 2010.

¹²⁴ Esta cifra considerando que cada Euro son \$628, equivale a €5.199.592.568.

¹²⁵ Para revisar parte de lo que fue la discusión de este presupuesto, revisar el Anexo n°2 sobre Informe de la Primera Subcomisión Especial de Presupuestos, recaído en la Partida 08, **Ministerio de Hacienda**, del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011.

¹²⁶ Protocolo de Acuerdo para el Despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el 2011. 8 de noviembre 2010.

¹²⁷ Proyecto de Ley desarrollado en la sección 2.2 de este capítulo.

b. *Desvinculaciones realizadas por autoridades provisorias /interinas:*

Setenta y siete de 422 funcionarios de segunda línea fueron desvinculados o sus contratos no renovados al cambio de coalición. De esas desvinculaciones, un 38% las han realizado autoridades transitorias.

Llama la atención que personas que fueron designadas de acuerdo a un componente técnico, sean destituidas por funcionarios que no fueron sometidos a las mismas evaluaciones. Esto ha contribuido a minar la confianza en el SADP e incluso, como señala el Consejo¹²⁸, amenaza con disminuir las postulaciones e incluso aumentar la posibilidad de declarar el proceso desierto.

Ante esta situación en un comunicado de prensa del CADP, su director Carlos Williamson señaló que las desvinculaciones de este tipo, da a lugar a situaciones asimétricas, que implica que un directivo seleccionado a través del Sistema, sea removido por quien ocupa un cargo mientras se lleva a cabo el concurso.

Esto dio origen al *Instructivo Presidencial* del año 2010¹²⁹ en el cual se hace explícita la obligación de los interinos a “*invocar su calidad transitoria y provisional en sus actuaciones de carácter público*”, donde se restringe la capacidad de remover a directivos de segundo nivel sin previa autorización del Ministro correspondiente, además de limitar la potestad del directivo interino de primer nivel al momento de aceptar o rechazar una nómina sobre funcionarios de segunda línea.

c. *Poca claridad en el tiempo para hacer un llamado a concurso público para proveer una vacante:*

En repetidas ocasiones los Consejeros de este Sistema han hecho pública su preocupación de la permanencia excesiva de funcionarios interinos, sin haber comunicado al Servicio Civil la calidad de provisorios para iniciar un nuevo concurso. Este es un punto importante que retomó el *Instructivo Presidencial* del año 2010 al determinar que los funcionarios de primera y segunda línea no podrán permanecer en su cargo más de seis meses, tiempo promedio que demora el convocar a un nuevo concurso y llenar la vacante, extendible

¹²⁸ Comunicado de Prensa, Agosto 2010. A la fecha se han realizado dos Instructivos Presidenciales para el correcto funcionamiento, uno el año 2010 y el segundo el año 2013.

¹²⁹ Instructivo Presidencial sobre el Adecuado Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Ley N° 19.882, Título VI “Del Sistema de Alta Dirección Pública”. 2 de noviembre de 2010.

por única vez por otros seis. Además de esta medida, está contemplada la iniciativa de crear una lista de la nómina de directivos transitorios y provisionales en la Dirección Nacional de Servicio Civil.

d. *Debilidad en los convenios de desempeño:*

Una de las razones por la cual se considera la debilidad en el diseño de los convenios de desempeño, es que estos deben ser realmente herramientas para evaluar el rendimiento de los directivos de primera y segunda línea, de esta forma cuando se produzca alguna desvinculación o no renovación del contrato, se pueda entender bajo causas relacionadas con las labores para las cuales fue contratado, y no por la cercanía política que los funcionarios puedan tener con la coalición de turno.

Desde el gobierno no se pretende avanzar en mayor control político de los altos directivos, ya que eso sería hacer un retroceso a lo que ha sido el avance del SADP¹³⁰. No obstante, se espera que se puedan reforzar ciertos mecanismos, entre ellos los convenios.

2.6. Evaluación del SADP.

Afortunadamente, la evaluación de este sistema y de las instituciones que la constituyen, se enmarca dentro de un contexto de evaluación y control de gestión de toda la institucionalidad chilena, a través de las herramientas que he descrito anteriormente y que hoy ya existen.

La evaluación del SADP implica determinar si su diseño institucional es el más adecuado para cumplir los objetivos que se han definido. Esto implica revisar la relación entre la DNSC y el Consejo, la composición e integración del Consejo, la cantidad de servicios incluidos y excluidos, los criterios para determinar los montos de las asignaciones de alta dirección, entre muchas otras materias.

De acuerdo al estudio del Banco Muncial (2011) sobre Incentivos para la mejora del desempeño Institucional en el Sector Público Chileno, es categórico al decir que muchas de las herramientas que existen hoy en Chile para ver la gestión del sector público, no tienen relación alguna con indicadores de calidad del servicio, eficacia de los incentivos con los

¹³⁰ De acuerdo a las declaraciones del ministro de Hacienda cuando dio a conocer el *Instructivo Presidencial sobre Alta Dirección Pública*.

cuales se promueve la mejora en la gestión, o existe una falta de alineamiento entre los instrumentos que maneja en la actualidad la DIPRES..

Croncretamente, este estudio propone para Chile fortalecer la coordinación sectorial de los servicios, apostando a desarrollar un mejor sistema de rendición de cuentas entre cada Ministerio o Subsecretaría y los servicios bajo su órbita, fortaleciendo, además, la coordinación sectorial de los Servicios, más que a nivel Central. Este se puede lograr de muchas maneras, pero una que destaca el estudio y de interés para este trabajo, es la mejor alineación de objetivos entre las metas entre el Principal (mandante) que son los Ministros y Subsecretarios, y los Agentes, o altos directivos. En palabras del estudio *“Lo que resulta clave es fortalecer la línea de rendición de cuentas a nivel sectorial reduciendo al mínimo la asimetría de información entre el principal (ministro o subsecretario) y el agente (servicio)”*(2011: vi).

Además de las herramientas que se ha propuesto en este trabajo, el estudio del Banco Mundial también propone alinear al trabajo que realiza el Ministerio Secretaría General de Presidencia (SEGPRES), ya que desde la Presidencia, es necesario seguir reforzando la cohesión programática y los incentivos para la calidad y el logro de las metas de ministerios y agencias, de esta forma, se refuerza el trabajo en productos estratégicos. Para ello, durante el último gobierno, la SEGPRES trabajó en la creación de la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (Delivery Unit), la cual mantiene el foco en áreas prioritarias de la gestión, define metas concretas, determina responsables, y promueve una cultura orientada a resultados.

No obstante, se proponen mecanismos y alineamiento de intereses con otras esferas, como lo es la coordinación y alineamiento de incentivos entre Principal y Agente para superar el problema de la Agencia, también es necesario escuchar las observaciones que se hacen al respecto. Los problemas de asimetrías de información y de divergencia de estímulos entre Ministros/Subsecretarios y el jefe de Servicio, muchas veces minan la autonomía del servicio, lo cual se contrapone con el objetivo del Jefe de Servicio de hacerse responsable de la Agencia, mientras que el Principal tiende a imponer prioridades determinadas desde fuera de la agencia (Pollit, C. et. Al 2004).

Adicionalmente al diseño institucional del sistema, interesa la evaluación del diseño de los procesos de selección los directivos públicos, los montos de las remuneraciones, los

comités de selección, los plazos en que las autoridades deben pronunciarse respecto de cada uno de los casos, etc. Además de fortalecer el rol del Consejo de Alta Dirección Pública y del asesor técnico de la Dirección Nacional del Servicio Civil al monitorear los Convenios de Desempeño, ya que ellos deberían opinar sobre la calidad de las metas y los indicadores propuestos en el convenio.

Por último, interesa especialmente evaluar si los servicios públicos dirigidos por altos directivos están siendo capaces de alcanzar o no mayores niveles de eficiencia en la gestión pública y calidad en su actuar. Para este efecto, se ofrece un análisis en el área de salud, el cual se profundiza en el capítulo III numeral 4.7.1, el cual encuentra avances positivos en los indicadores de gestión hospitalaria analizados.

2.7. Evaluación de los Directivos Públicos.

No sirve diseñar un buen mecanismo de selección de directivos si no existe una forma adecuada de medir el resultado de dichos gerentes. Como fue señalado antes, los gerentes deben suscribir convenios de desempeño al asumir sus cargos.

Los convenios deben ser suscritos por los directivos dentro de su primer trimestre en el cargo, y su contraparte es el ministro respectivo junto con el comité permanente de ministros vinculados a la Alta Dirección Pública.

Por tanto, el diseño de los convenios es pilar esencial para una adecuada evaluación de los gerentes públicos.

Desde un punto de vista práctico, la importancia que le asignen los ministros como contrapartes de los gerentes para exigir de sus directivos superiores el cumplimiento de los convenios de desempeño, es un elemento central en el éxito. Por ejemplo, si los ministros se focalizan sólo en el diseño del convenio, pero no en la ejecución del mismo, puede suceder que el sistema pierda fuerza y se debiliten los incentivos para que nuevos gerentes de calidad se interesen por ingresar a la administración pública superior.

De igual forma, si no se ejecutan adecuadamente los convenios, no se exigen los compromisos y no se producen incentivos y sanciones monetarios, existe el riesgo que los directivos en ejercicio de sus cargos relajen los esfuerzos y reduzcan la calidad de su gestión.

De acuerdo al Informe Final de Convenios de Desempeño: Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos (PUC – Servicio Civil, 2013), indica que en la

mayoría de los casos, el nivel de cumplimiento histórico de los convenios de desempeño de I y II nivel jerárquico fue igual al 100%, en la mayoría de los casos.

Por otra parte, un estudio previo realizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (Zaviezo y Undurraga, 2007), señaló sobre la evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos, lo siguiente:

- En relación al diseño conceptual hay carencias conceptuales en la confección de convenios, donde se confunden objetivos y metas, metas y actividades y no aparecen aspectos de carácter gerencial en ninguno de los convenios revisados a la fecha.
- Las métricas son exclusivamente relacionadas con la ejecución presupuestaria.
- No existe en el Sistema incentivos para la generación de compromisos estratégicos, ya que las obligaciones se derivan de compromisos pre-establecidos en los instrumentos de gestión de corte presupuestario.
- En la fase de la implementación los convenios son confeccionados mayoritariamente por un equipo técnico o por el propio interesado, lo que se traduce en la ausencia de un compromiso directo y real de las autoridades de rango ministerial.
- En muchos casos falta coherencia y alineamiento entre los objetivos estatégicos del convenio y la institución, esto se hace patente en el sector de la salud
- Con estas consideraciones termina el presente capítulo para entrar en el siguiente al análisis específico de las preguntas de investigación de este trabajo.

2.8 Estadísticas Descriptivas de la Implementación del SADP¹³¹¹³²

De acuerdo al reporte del mes de Junio de 2013, el SADP incorpora a 111 servicios públicos, con un total de 110 cargos de primer nivel jerárquico y un total de 832 cargos de segundo nivel, lo que implica una cantidad total de 942 cargos que integran el SADP. Es necesario señalar que bajo el sistema de la Alta Dirección Pública se han incorporado a concurso nuevos servicios no adscritos al Sistema, lo cual produce cargos adicionales a los

¹³¹ La presente sección fue desarrollada en base al sistema de reportes estadísticos que mensualmente utilizaba el Servicio Civil para dar cuenta del avance del sistema. Para este análisis se utilizó el reporte del mes de Junio de 2013, publicado en el sitio web www.serviciocivil.cl.

¹³² En la sección anexos se acompaña reporte actualizado a junio de 2015. Se mantuvieron las cifras al 2013 porque no existen cambios significativos en el desarrollo del sistema.

anteriormente concursados. Entre los cargos concursados no adscritos se suman 92 en el primer nivel jerárquico y 111 de segundo nivel jerárquico, alcanzando un total de 203 cargos provistos no adscritos al sistema, sumando un total de 1.145 cargos públicos concursables.

Entre los cargos adscritos al sistema, en el primer nivel jerárquico, 101 han sido provistos, lo cual equivale a un 92%, mientras que 3 están en procesos, y 6 faltan por concursar. En lo que a segundo nivel se refiere, un 80% de los cargos que integran el sistema ha sido designado o se encuentra en proceso de selección.

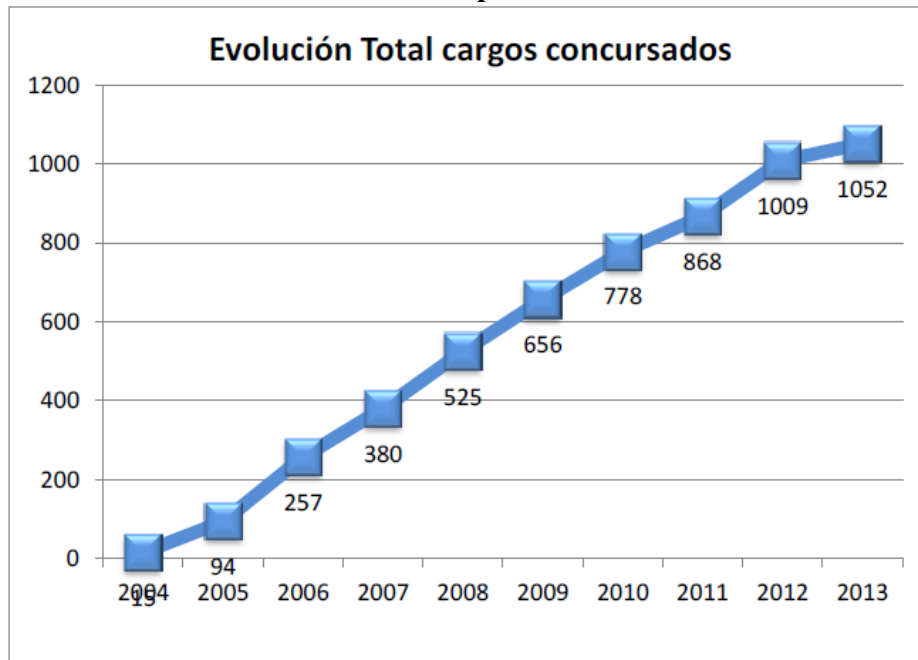
Tabla 10: Avance en la Implementación del SADP

Nivel	Total Cargos ADP		Cargos que han sido provistos		Cargos en Proceso		Avance ADP (Provistos y en proceso)		Cargos por concursar	
I Nivel	110	100%	101	92%	3	3%	104	95%	6	5%
II Nivel	832	100%	662	80%	86	10%	748	90%	84	10%
No adscritos	203	100%	135	67%	65	32%	200	99%	3	1%
TOTAL SADP	1145	100%	898	78%	154	13%	1052	92%	93	8%

Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Como se ha señalado en otras partes de este documento, el SADP tuvo una implementación gradual desde que fue aprobado por ley el año 2003. Así, la implementación entre el año 2004 y el año 2013 ha visto un aumento creciente de la designación de directivos públicos.

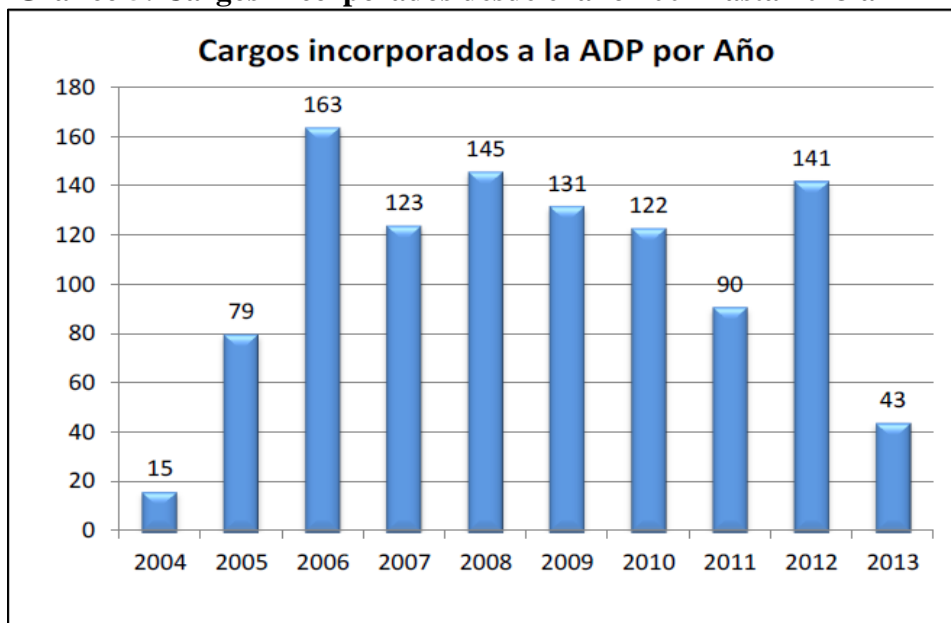
Gráfico 4: Avance de Implementación del SADP



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

También ha existido una gradualidad en la incorporación de nuevos cargos incorporados al sistema. Este es, principalmente, un sello de la implementación en Chile.

Gráfico 5: Cargos Incorporados desde el año 2004 hasta 2013 al ADP



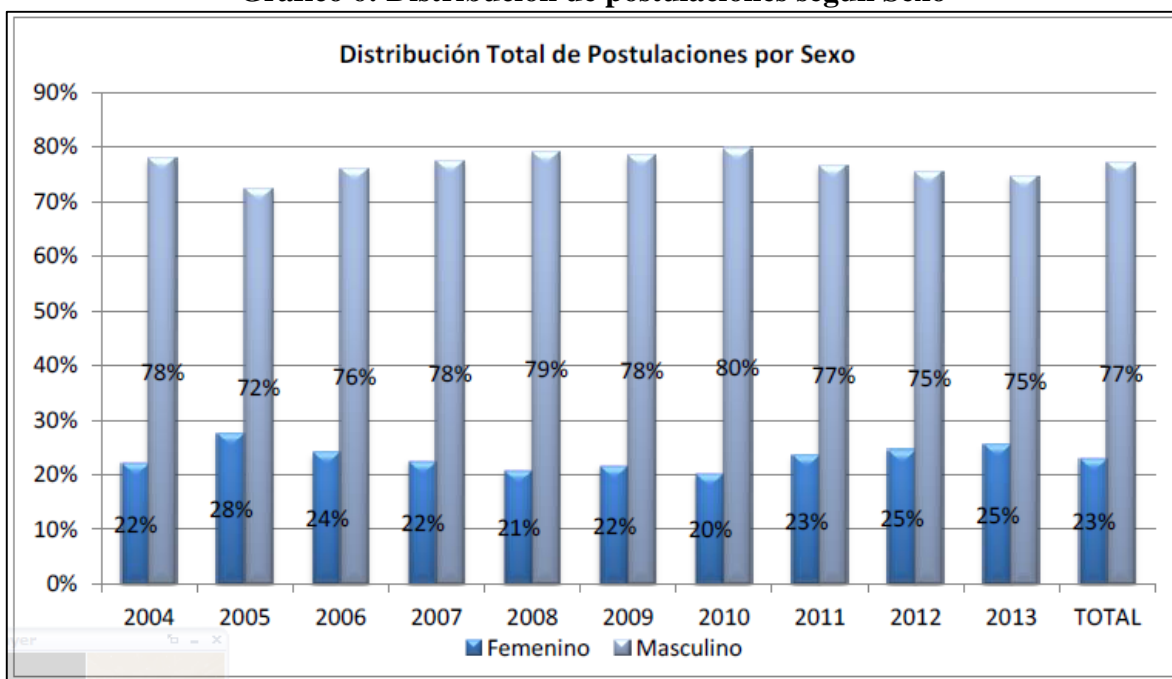
Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Respecto de quiénes han asumido cargos de alta dirección, cabe destacar que una mayoría de las personas que han asumido el cargo no eran titulares del mismo al momento de iniciarse el concurso. Esto dado que los servicios se han incorporado gradualmente al sistema, siendo posible para su antiguo director postular en concurso al cargo que antes ejerció mediante designación directa. A la fecha cerca de un tercio de los directivos de la alta dirección eran titulares en el cargo antes del concurso.

En términos de género, un grupo relevante aunque minoritario de directivos son mujeres, como puede apreciarse en el resumen de estadísticas. Esta distribución es normal en la administración pública chilena, la que vio un intento de aumentar y nivelar los cargos públicos con la iniciativa presidencial de paridad en el gabinete de ministros propuesta por la Presidenta Bachelet al asumir su cargo el año 2006. Esta iniciativa de paridad en el gabinete no se mantuvo en el tiempo.

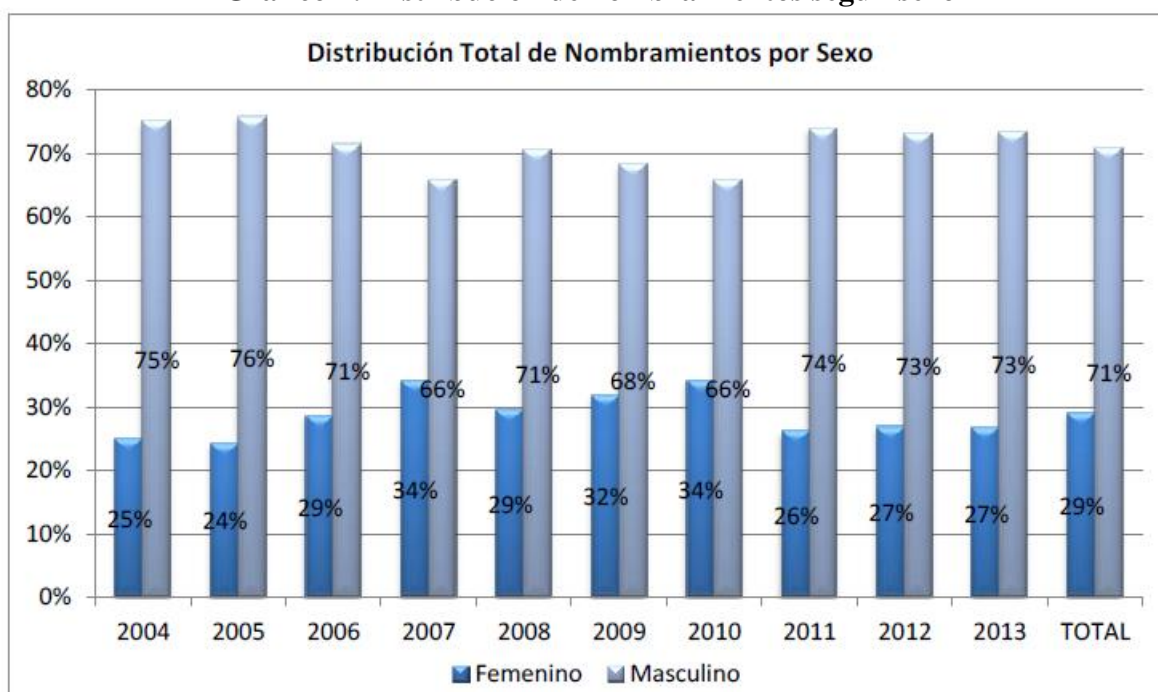
El 28% de los nombrados es mujer. Ello, no obstante, la baja tasa de postulaciones de mujeres, un 23%. La participación de la mujer en la gerencia privada es, según diversos estudios, de aproximadamente un 15% (Informe Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013). A continuación se presentan dos cuadros que muestran la distribución total de los directivos según sexo.

Gráfico 6: Distribución de postulaciones según Sexo



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Gráfico 7: Distribución de nombramientos según sexo

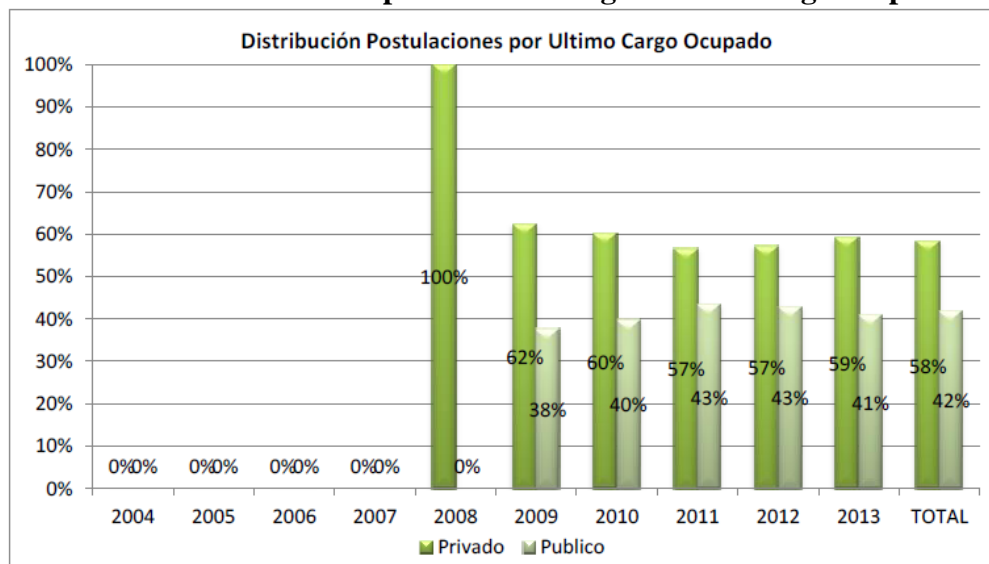


Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Otra de las materias de interés al describir la composición de los directivos está en el origen de los mismos. Al momento de diseñarse el sistema, uno de los ámbitos considerados

como oportunidad de desarrollo era la opción de incorporar al servicio civil a personas que estaban trabajando en el sector privado y que podían ver en esta nueva institucionalidad una oportunidad de desarrollo atractiva. Si bien en cuanto al momento de las postulaciones al correr de los años no se encuentran diferencias considerables, si ha habido un cambio en el nombramiento según el último trabajo ocupado.

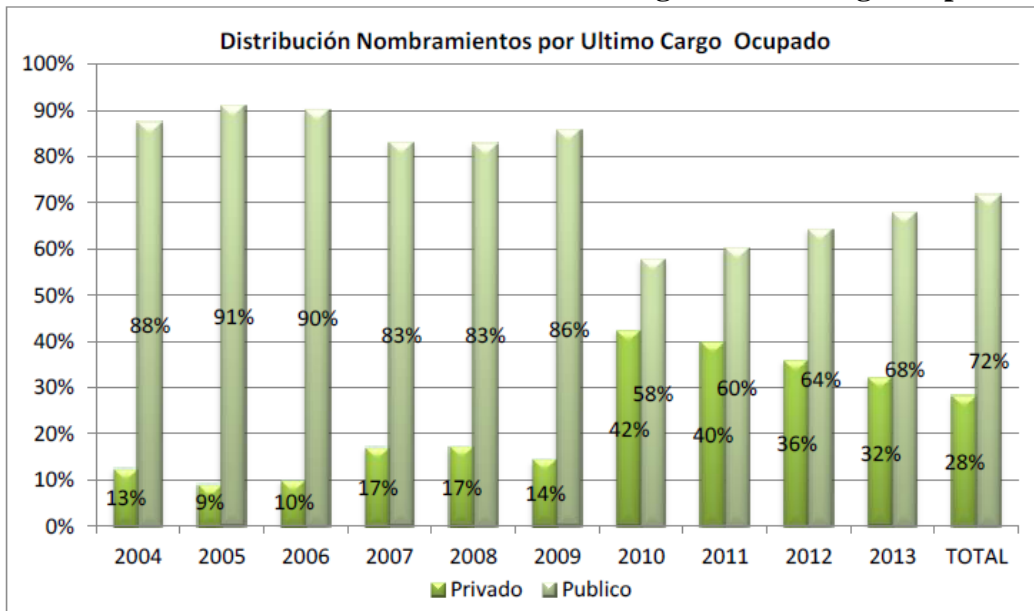
Gráfico 8: Distribución postulaciones según último cargo ocupado



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Si bien, en los primeros años de implementación del sistema las cifras no eran muy beneficiosas para la participación de personas que vinieran desde el mundo privado en la Alta Dirección Pública, en el transcurso de los años esta tendencia ha ido variando, logrando posicionarse el sistema entre aquellos que provienen desde la esfera privada. Aun cuando la tasa de elección no es alta, aproximadamente un 28% si ha logrado atraer como concurso a personas del mundo privado (58%).

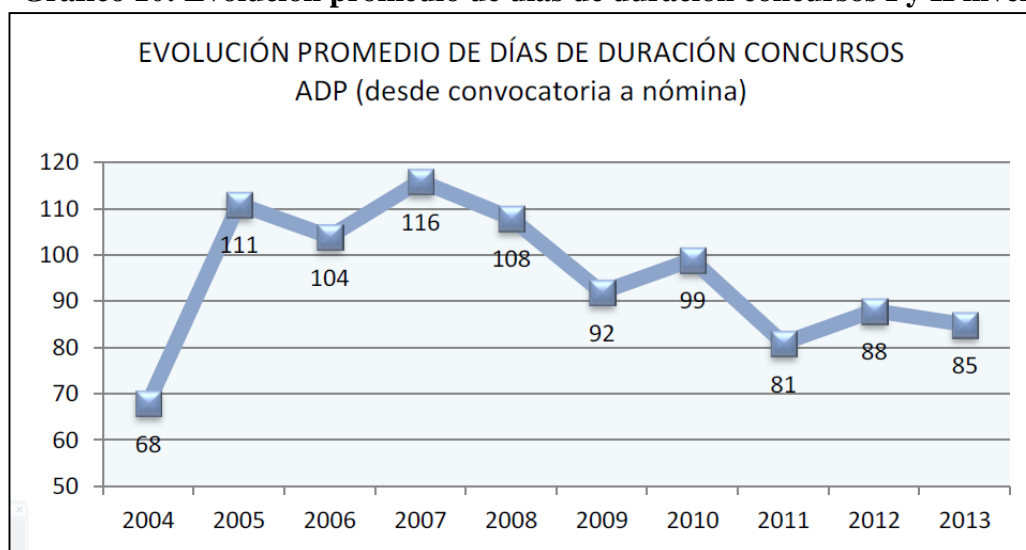
Gráfico 9: Distribución de nombramientos según último cargo ocupado



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Otros de los aspectos relevantes en este análisis descriptivo de la implementación del SADP, consiste en presentar la duración promedio de un proceso de selección. Esta información resulta importante de entender toda vez que un proceso expedito puede contribuir al buen desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos, incentivando a los ministerios a seleccionar a sus directivos a través de un mecanismo eficaz y que asegura tiempos adecuados de respuesta. Por el contrario, un sistema que genera demoras excesivas produce problemas de administración al interior de los servicios, dilatando decisiones e iniciativas de gestión. En el caso del proceso chileno, aún existe oportunidad para mejorar los tiempos de respuesta y nombramiento. Como se puede observar en el gráfico a continuación, ha existido un gran avance en esta materia, aun cuando se puede seguir mejorando los tiempos entre la convocatoria y la nómina.

Gráfico 10: Evolución promedio de días de duración concursos I y II nivel



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Para terminar la descripción estadística del sistema, se presenta a continuación un cuadro que resume qué ha sucedido en todos aquellos casos en que se ha terminado un proceso de selección. Tal como prevé el sistema, un proceso de selección puede terminar exitosamente con la designación del directivo o bien puede concluir con el concurso declarado desierto, ya sea por el propio Consejo o por la persona que debe designar, esto es el Presidente o la autoridad ejecutiva que deba concurrir en casos de segundo nivel jerárquico.

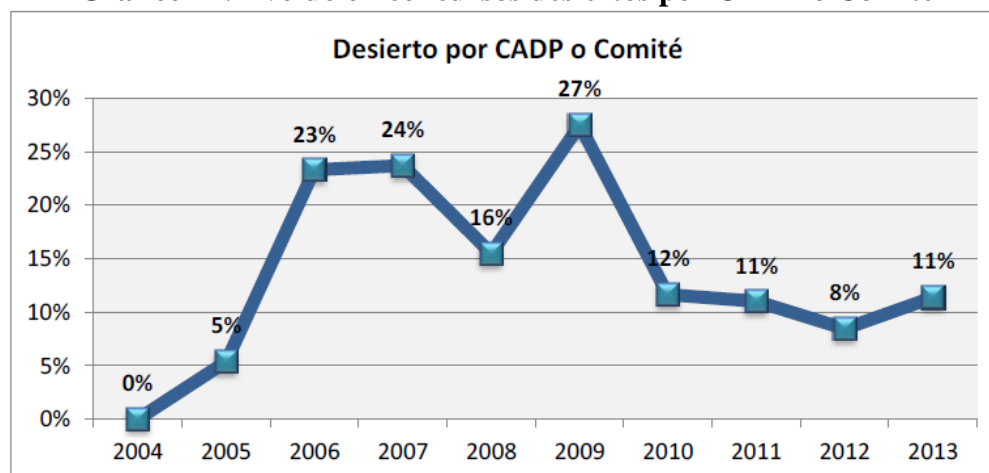
Gráfico 11: Distribución de los procesos cerrados 2004 - 2013

Año	Desierto por CADP o Comité	Desierto por Autoridad	Nombrado	Total general
2004	0%	11%	89%	100%
2005	5%	5%	89%	100%
2006	23%	8%	68%	100%
2007	24%	13%	63%	100%
2008	16%	10%	74%	100%
2009	27%	5%	67%	100%
2010	12%	10%	78%	100%
2011	11%	15%	74%	100%
2012	8%	10%	81%	100%
2013	11%	23%	66%	100%
Total	16%	11%	73%	100%

Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

Por otra parte, la evolución de los concursos desierto ha caído a partir del año 2009, logrando así tasas históricas.

Gráfico 12: Evolución concursos desierto por CADP o Comité



Fuente: Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, Junio 2013

En síntesis, y como conclusiones provisionales, la información recabada muestra que el SADP está en pleno proceso de implementación, que aún existe un fuerte predominio de quienes ocupaban el cargo previamente para ser seleccionados en los concursos; que aún es bajo el porcentaje de directivos seleccionados que proviene del sector privado y que la duración promedio de un proceso de selección es de ochenta y cinco días desde la publicación de la vacante hasta la elaboración de la nómina, ya sea en terna o quina.

2.9 El Sistema de Alta Dirección Pública desde la gestión de la Salud Pública y los primeros indicadores de resultados tras el cambio de modelo.

Desde la incorporación al Sistema de Alta Dirección Pública de altos directivos del área salud, ésta se convirtió en un laboratorio natural para analizar los efectos que tendría un sistema de designación de altos directivos en la gestión pública, debido a que el país cuenta con servicios públicos que están sujetos a la ADP mientras que otros no lo están. Más aún, hay áreas como el sector salud donde en los primeros años de implementación hubo servicios de salud (existen cerca de 30 en Chile) que contaban con directivos ADP y otros designados sin concurso. Esto habría permitido evaluar el desempeño de las instituciones comparando los resultados de aquellos servicios con directivos ADP y aquellos sin directivos ADP. De

acuerdo a una investigación que evalúa el impacto que tuvo el SADP en el área de la Salud (Lira, 2013), se plantea que en términos generales la promoción de directivos por esta vía fue beneficiosa para el sistema público de salud.

Para llevar a cabo el trabajo, se evaluaron indicadores de gestión intrahospitalaria, entre ellos datos como a) días de estada promedio, b) rotación (o egresos de pacientes en un periodo de tiempo/camas disponibles), c) Tasa de utilización de pabellones, d) Tasa de letalidad, e) Tasa de reingreso y complicaciones.

Los resultados del estudio indican que se obtuvieron mejoras en todos los índices de gestión señalados: la estada promedio de los pacientes se redujo en un rango de 7 a 11%, la rotación de los pacientes aumentó en torno al 1%, la tasa de utilización de pabellones se incrementó entre 9% y un 16%, y el índice de letalidad disminuyó entre un 3% y un 7%.

No obstante los buenos índices anteriores, llama la atención que en el mismo estudio se señala que en la mayoría de los convenios de desempeño revisados, no se encontraron los indicadores de gestión hospitalarios utilizados en este estudio. Es más, los indicadores utilizados para confeccionar los convenios de desempeño correspondían en su mayoría a porcentaje de garantías GES, otorgadas, resultado operacional, satisfacción usuaria, porcentaje de cumplimiento de los proyectos de inversión.

CAPÍTULO V: EL PORQUÉ Y EL CÓMO DEL CAMBIO EN LA POLÍTICA

A continuación nos proponemos dar respuesta a las preguntas de investigación formuladas en este trabajo. Cabe recordar que entre sus objetivos generales se encuentran el conocer el sistema de selección de gerentes públicos, entender por qué se aprobó dicho cambio y analizar críticamente el diseño institucional aplicado.

Recordemos que las preguntas de investigación son las siguientes:

- a) ¿Por qué se crea Sistema de Alta Dirección Pública en Chile? ¿Qué variable es más relevante para explicar el cambio de sistema?
- b) Si bien el SADP constituye un *setting* clásico de una relación Principal – Agente, no obstante, ¿Cumple este diseño institucional con los requisitos que el modelo de Principal – Agente establece para solucionar lo que la literatura denomina “el problema del Principal”?

Mientras la primera pregunta busca la explicación para un *policy change*, la segunda analiza un diseño institucional concreto. Por tratarse de preguntas diferentes, su tratamiento es diverso también.

Y que las hipótesis que dan sustento a este trabajo son las siguientes:

Hipótesis 1: La motivación principal que da origen al cambio institucional que crea el SADP es una respuesta administrativa-política a la crisis política del año 2002 y no a razones programáticas previstas en las agenda previas de modernización.

Hipótesis 2: Los convenios de desempeño diseñados para la gestión de los altos directivos no son derivados lógicos del modelo de Principal – Agente del que es tributario el SADP.

La investigación de este aspecto es de vital importancia para la gestión pública tanto en Chile como en cualquier otro sistema político. Para quienes adhieren a los modelos neo-institucionalistas, en los que el diseño institucional sumado a la racionalidad individual son claves para entender las decisiones, resulta natural que la política y la burocracia dan cuenta de un sinnúmero de interacciones de principal – agente. Por ello, ser capaces de determinar

en un caso concreto si se cumplen o no con las prescripciones del modelo puede ser de gran utilidad para un país que se encuentra en permanente proceso de revisión de sus diseños institucionales, los que incluyen – por supuesto- muchas relaciones de principal – agente en el contexto burocrático.

1. Pregunta de Investigación 1: ¿Por qué se crea el SADP en Chile? ¿Qué explica este *policy change*?

1.1 Relevancia de la pregunta de investigación.

Para iniciar esta sección, es importante discutir la pertinencia y relevancia de la pregunta de investigación que se ha planteado. Al igual que en el resto de los países, la administración pública y la organización de la burocracia es un área sujeta a permanente debate y discusión en Chile, y existe interés en los académicos y en los funcionarios en encontrar fórmulas que permitan mejorar la gestión pública.

En ese marco de interés, una de las preguntas relevantes es la relacionada al por qué del cambio de política. ¿Qué hizo posible este cambio? ¿Qué condiciones se reunieron en este caso que hicieron posible la instalación de un nuevo sistema? ¿Por qué en otros casos no ha sido posible lograr que se aprueben reformas relevantes? ¿Qué características particulares se observan en este caso?, ¿Son esas características sujeto de síntesis y posible extensión a contextos futuros?

1.2 Variable a explicar: Policy Change como variable dependiente.

La variable a explicar en este caso es el cambio de política, entendiendo por tal el conjunto de condiciones que permitieron la aprobación de un nuevo sistema de selección de altos directivos públicos. Como primera aproximación, es necesario señalar que las condiciones que permitieron la aprobación del nuevo sistema pueden ser muchas. Por ello, la intención es identificar aquellas cuya ausencia habría impedido la aprobación de este paquete de reformas.

En los procesos de reforma del Estado, y en las reformas a la burocracia en particular, las variables que influyen en un proceso de cambio son múltiples, no siendo fácil identificar las causas que activan verdaderamente el cambio y generan la coalición necesaria. En ese sentido, es de interés entender si en el proceso chileno ha existido un motor activador del cambio o si es la combinación de elementos lo que da vida a esta reforma.

1.3 Posibles explicaciones para el cambio. Variables independientes

Se estudia este caso desde la perspectiva de los enfoques integrados y, en particular, desde la mirada del enfoque de corrientes de política de Kingdon.¹³³

Desde una mirada crítica, los enfoques centrados en una variable no son suficientemente poderosos como para dar respuesta a cambios complejos como los que se estudian en este trabajo. El modelo de Kingdon resulta atractivo. Sin contar con el nivel de especificidad del enfoque de Sabatier, sí logra esclarecer elementos fundamentales e integrados para explicar el cambio. Además, reconoce adecuadamente el rol que tienen los eventos para alterar la estabilidad, pero los sujeta al rol de los emprendedores políticos y a la existencia de condiciones adicionales para producir el cambio. Entre las críticas que se han planteado a este enfoque (Sabatier 1991, por ejemplo) se encuentran la falta de elaboración para explicar el surgimiento de las *policy Windows* (que serán explicadas más adelante), la neutralidad o pasividad política que se asigna a investigadores y analistas (cuando por el contrario se debieran reconocer sus motivaciones y sus roles de promotores de política), y la falta de incorporación de la burocracia y las relaciones intergubernamentales como elementos relevantes en el proceso de cambio e implementación de las políticas públicas. Aún a pesar de estos inconvenientes y de lo desafiante que es someter a un test a este modelo, utilizamos este enfoque para analizar el proceso de cambio y reforma del Estado en Chile, y, en particular, los desarrollos que conducen al Acuerdo de Modernización de Enero de 2003, el cual incluyó la instalación de un Sistema de Alta Dirección Pública en Chile.

¹³³ Waissbluth (2006) en un pie de página menciona que en este tema podría ser aplicable el modelo de Kingdon de formulación de políticas pero no lo desarrolla ni profundiza el análisis. Ver página 43.

1.4 Metodología

La metodología consiste en utilizar el enfoque de Kingdon para explicar el proceso de creación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile, analizando el nivel de consistencia del caso con el modelo. Para ello se presentará el modelo de corrientes de política de Kingdon, luego se especificará el caso de estudio, para finalmente someter a evaluación el caso en base a la información disponible.

1.5 Desarrollo y análisis de la información.

i. El Modelo de Kingdon.

Basándose en el modelo de opción organizacional del *garbage can*, desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), John Kingdon (1984) plantea una propuesta para explicar los procesos de determinación de agenda y formulación de políticas. Al respecto sostiene que el proceso de formulación de políticas surge del trabajo de tres corrientes o *streams* paralelas.

- **Corriente de Problema** (*Problem stream*), que consiste en información acerca de los problemas que enfrenta la sociedad, y las consecuencias que han tenido las acciones del gobierno y de las entidades públicas. Esta corriente enfrenta el desafío de focalizar a los *policy makers* en un mismo tema o problema. El autor plantea que los problemas surgen muchas veces no de la acción razonada o del activismo político o promotor de una o varias personas, sino que emerge de indicadores de resultados o de otras fuentes de información que simplemente evidencian que existe un problema, éstos suelen surgir no como conclusiones de estudios propiamente tales, sino de interpretaciones que investigadores y analistas hacen de los mismos. De esta forma se van configurando los problemas que captan la atención focalizada de los actores. Las alteraciones de indicadores importantes, de señales de comportamiento de ciertos asuntos, van configurando los temas para transformarlos en problemas.

- **Corriente de propuestas políticas, contenidos y soluciones** (*Policy stream*). En este caso, la comunidad de investigadores, promotores de políticas y otros actores, formulan las opciones de contenido y respuesta ante los problemas existentes. Esta corriente es la que se hace cargo de las ideas que flotan en el ambiente y tal como lo señala Kingdon “*some survive, some die out, and some survive in a form quite different from their origin*” (Kingdon 1995: 131).

Es esta corriente la que recoge los intereses e ideas de personas y grupos de interés que tienen posición ante los problemas, dando forma a las alternativas de solución y propuestas de política que pueden ofrecerse.

- **Corriente política** (*Political Stream*). Corresponde a las elecciones legislativas, presidenciales y de distinto tipo, además de reglas de interacción entre los actores. Kingdon identifica tres componentes principales de la corriente política: el estado de ánimo de la sociedad, las fuerzas políticas organizadas, y los eventos que ocurren en el gobierno. El estado de ánimo puede ser receptivo o bien contrario a ciertos enfoques o propuestas ante problemas, la estructuración de fuerzas políticas puede diferir en el tiempo y dar forma a acuerdos diferentes, y los cambios al interior del gobierno –como un cambio de administración, por ejemplo- influyen en la conformación de esta corriente o sistema.

En un contexto en el cual existen distintas corrientes paralelas que cumplen un rol en el proceso de cambio de las políticas públicas, ¿cómo logran articularse e integrarse?

Tradicionalmente el proceso de políticas públicas ha sido entendido como un proceso en el cual se identifica un problema, el cual es incorporado a la agenda, para luego construir opciones de solución, eligiendo a través de las autoridades y de un proceso político aquella solución que logre formar una coalición mayoritaria. Una vez elegida la opción, corresponde un proceso de implementación de la política, que se traducirá en impactos que determinarán nuevos problemas y desafíos que pueden ser recogidos para entrar a la agenda. Este ciclo describe un proceso secuencial en la formulación y desarrollo de las políticas públicas.

Kingdon señala que el proceso no se desarrolla necesariamente en una secuencia lineal, sino más bien a través del trabajo paralelo de las tres corrientes o *streams*, las que confluyen para generar cambios cuando se producen ciertas características especiales.

Este tipo de situaciones especiales es lo que Kingdon denomina *policy windows* o ventanas de política, que consisten en oportunidades especiales para que los promotores de ciertas ideas puedan difundirlas y presionar activamente para generar el cambio. Una *policy window* es “*an opportunity for advocates of proposals to push their pet Solutions, or to push attention to their special problems*” (165).

Las ventanas de oportunidad pueden surgir de cambios en la corriente política –como un cambio de coalición en el poder-, o como consecuencia de cambios en la corriente de

problemas –como un incidente que capta fuertemente la atención de la ciudadanía y la opinión pública.

Un aspecto interesante del modelo de Kingdon es la idea de *coupling*, o acoplamiento, que consiste en señalar que los problemas se acoplan con las propuestas de soluciones y con el contexto político cuando existe una ventana de oportunidad o ventana política. Este acoplamiento suele ser concretado por un emprendedor político que logra articular las distintas corrientes para producir el cambio.

Es importante mencionar que la existencia de una ventana de oportunidad no basta para que exista el cambio en las políticas públicas. Por ello, las *policy windows* son condiciones necesarias, pero no suficientes, para un cambio en las políticas públicas.

Parece interesante que esta restricción del modelo hace que el rol del emprendedor(es) político(s) constituya un evento significativo, puesto que de él –o ellos- dependerá en gran medida la posibilidad de aprovechar la ventana, articulando las tres corrientes intervinientes. En caso que el emprendedor no logre articular las corrientes, deberá esperar el surgimiento de otra ventana de política para lograr generar el cambio.

El enfoque de Kingdon puede sintetizarse señalando que las políticas públicas cambian como resultado de la existencia de tres corrientes paralelas (problemas, alternativas de solución, y política), las cuales son articuladas por emprendedores políticos cuando existen ventanas de oportunidad, las que surgen tanto de corrientes de problemas como de corrientes políticas.

ii. Especificaciones del Caso

Como se señalado anteriormente, el proceso de reforma y modernización del Estado en Chile ha sido un proceso en desarrollo en las últimas décadas, el cual ha involucrado materias muy diversas, y la aprobación y creación del SADP es sólo una parte –aunque muy importante- del mismo.

Por ello, y para efectos de especificación del ámbito a analizar, se hace presente que el objeto de estudio es: **el cambio de política que se traduce en la aprobación e instalación de un nuevo sistema de gerentes públicos.**

iii. Información y Análisis de Datos

a. Contexto del proceso de reforma del Estado.

Durante los últimos 30 años han tenido lugar importantes desarrollos en materia de reforma del Estado¹³⁴ incluyendo importantes modificaciones a la estructura y organización del Estado.

En el gobierno de Pinochet se reestructuró territorialmente el país, además de crear la bases regulatorias del empleo público. Con el gobierno de Aylwin se volvió a la elección de los alcaldes y se fortaleció la autonomía de gobiernos regionales y locales. Con Frei, por primera vez, se empieza a apreciar una estrategia de modernización –no del Estado en general- sino de la gestión pública en particular. Con Lagos tienen lugar cambios importantes, muchos de los cuales surgen de la Agenda de Modernización de enero de 2003, incluyendo el SADP. Con Bachelet se continuó introduciendo cambios, como la normativa sobre Transparencia y Probidad.

En este contexto de permanente cambio, y con dinámicas diferentes en cada período, ¿es posible identificar corrientes de problema, corriente de alternativas de política, y corriente política para entender y explicar la creación del SADP?

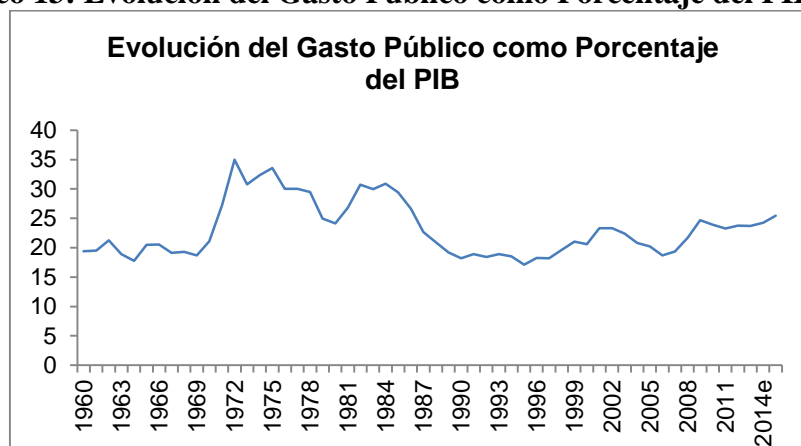
b. *Streams.*

A continuación se intentará identificar las corrientes que trabajaron en forma paralela en el proceso de creación del SADP.

b.1. Corriente de problema. Si bien durante el gobierno de Pinochet el tamaño del Estado decrece significativamente, con los gobiernos de la Concertación éste se expande. El Estado asume más responsabilidades y tareas, y las expectativas de las personas respecto del rol del Estado comienzan a crecer. Como se aprecia en el gráfico efectivamente después de un período de expansión en los 70, durante los 80 (Pinochet) este decae significativamente para posteriormente comenzar un proceso de expansión que aunque no agresivo pero si paulatino.

¹³⁴ Ver Capítulo 5 de esta tesis.

Gráfico 13: Evolucion del Gasto Público como Porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de Díaz, Luders y Wagner, La República en Cifras, 2010. URL: <http://www.economia.puc.cl/cliolab> e IMF World Economic Outlook Database

La opinión pública en democracia comienza también a tener un rol nuevo en la evaluación de las tareas del Estado, identificando cada vez más los aciertos y desaciertos del aparato público.

Junto con el rol de los medios, comienzan también a surgir cada vez más estudios y análisis de expertos acerca del funcionamiento del Estado, poniendo el foco en la capacidad del sector público de ejecutar sus planes y políticas.

Esto se complementó con la mayor fluidez de información internacional e intercambio de experiencias, lo cual aportó conocimiento sobre problemas que existían en otras partes del mundo y frente a los cuales los gobiernos estaban realizando cambios.

En el caso de Chile, los primeros años post-Pinochet estuvieron centrados en un debate acotado a pocos ámbitos: el modelo económico e institucional, reformas constitucionales y derechos humanos. Eso hizo que en los primeros años no fuera problema la productividad o rendimiento del sector público.

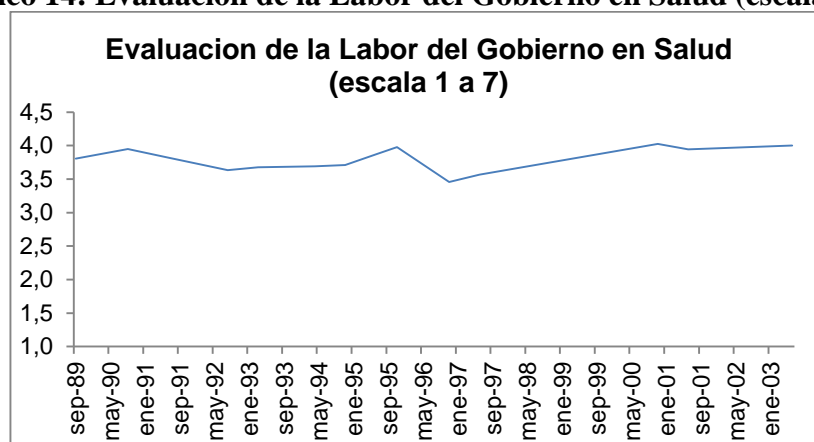
Una vez consolidado el proceso democrático, y durante el gobierno del Presidente Frei, la llegada de las ideas “gerencialistas” y del New Public Management, comienza a surgir el problema de la calidad de los directivos y la eficiencia del sector público como temas centrales.

Si bien las explicaciones para las ineficiencias —o los rendimientos por niveles bajo lo esperado— eran múltiples, la calidad de los directivos públicos comenzó a transformarse en

problema cuando la complejidad de los asuntos empezó a demandar una capacidad que al parecer no estaba adecuadamente presente en el Estado.

Así, por ejemplo, la eficiencia en el sector salud comenzó a dar señales de problema, cuando a pesar de los significativos aumentos reales de recursos, la calidad de los servicios no mejoraba. De hecho si en 1990 el gasto en salud como porcentaje del PIB era 1,9% en 2002 alcanzaba el 2,9, esto significaba que el gasto público per cápita era más de 3 veces superior al de 1990. No obstante, tal como se aprecia en el gráfico a pesar de la mala evaluación del gobierno de Pinochet en materia de salud, los sucesivos gobierno de la Concertación no logran revertir la tendencia en dicha mala evaluación.

Gráfico 14: Evaluación de la Labor del Gobierno en Salud (escala 1 a 7)



Fuente: Encuestas CEP. Elaboración propia en base a las encuestas disponibles en que se incluye la pregunta.

El desarrollo de las concesiones, especialmente en el ámbito de la infraestructura, comenzó a demandar una interacción cada vez mayor entre los directivos públicos y el sector privado, en negociaciones técnicas, complejas y de alta relevancia. Se comenzaron a identificar competencias que eran críticas para los altos directivos del sector público, y que solían no ser consideradas al momento de seleccionar a los directivos.

En síntesis, la propia complejidad del desarrollo de la función pública comenzó a evidenciar la necesidad de contar con mejores directivos, con un perfil adecuado para alcanzar los estándares de eficiencia, gobernanza y prontitud que la ciudadanía demandaba.

La corriente del problema fue tomando forma también a través de otros elementos que fueron evidenciando el síntoma de necesidad de ajuste. El primero fue las diferencias de remuneraciones entre el sector público y el sector privado en materia de directivos, y el

segundo fue la utilización política de la potestad de designación que tenía el poder ejecutivo sobre los cargos de altos directivos.

Las diferencias de remuneraciones comenzó a evidenciar la existencia de un problema cuando la opinión pública dio cuenta que las máximas autoridades políticas del gobierno complementaban su remuneración a través de ingresos en efectivo proveniente de fondos de gastos reservados y otras fuentes a través de mecanismos no convencionales ni aceptados: lo que se llamaron “sobre sueldos”, pues consistía en el pago de asignaciones fuera de los contratos laborales.

Lo que se comunica como un problema de los políticos (remuneraciones del Presidente, Ministros y Subsecretarios) es también un problema de los directivos públicos, puesto que muchas de las remuneraciones de directivos tenían como tope los salarios de los altos cargos políticos. Si se complementa esta información con los reclamos y lamentos de ciertas autoridades respecto de la dificultad de encontrar directivos adecuadamente calificados para los cargos dadas las bajas remuneraciones, se configura la existencia del problema en una nueva dimensión.

El segundo punto mencionado, la utilización política del poder de designación de directivos, fue también un asunto que adquirió importancia gradualmente. Como es de esperar –para los teóricos del Public Choice- los políticos buscan maximizar su bienestar, a través de la reelección en sus cargos para de ese modo incrementar su cuota de poder, lo que en términos de nominación de directivos se traducirá en designar a amistades o cercanos políticos para cargos de alta relevancia, aunque el perfil requerido sea diferente. Este mecanismo suele ser utilizado para responder favores políticos pero también para lograr penetrar con mayor fuerza y extensión el aparato del Estado, a través de la designación de aliados políticos de confianza.

Este hecho no habría sido percibido como un problema de política pública por sí mismo, de no mediar los conflictos que comenzaron a surgir especialmente desde los servicios públicos dirigidos o cooptados por este tipo de funcionarios. Si bien me referiré con más detalle a este punto al tratar la ventana de oportunidad, sí es necesario señalar que la opinión pública comienza a reconocer este asunto como un problema, toda vez que se repiten sospechas y denuncias de uso de recursos públicos para fines políticos y personales, y con la aparición de los denominados “operadores políticos”, funcionarios y asesores cuyo rol

principal era defender los intereses de su partido o grupo en la asignación de recursos públicos, antes que cumplir la tarea propia del cargo para el cual eran asignados.

La suma de estos elementos fue dando forma y estructura al problema y a esta corriente.

Pero el problema de la necesidad de mejores directivos públicos fue profundizado por las señales dadas por el sector privado. Como he señalado antes, durante el segundo gobierno de la Concertación se desarrollan con mayor fuerza los proyectos de concesiones de infraestructura, en los cuales el sector privado pasa a tener un rol fundamental. Comienzan a desarrollarse de forma más sistemática alianzas públicos privadas para el desarrollo de proyectos. De igual forma, el sector privado y las asociaciones gremiales comienzan a manifestar la importancia que tiene el Estado en el éxito de sus propias actividades. En el mismo contexto, se empiezan a utilizar indicadores de competitividad de países en materia de calidad institucional, probidad y eficiencia en la gestión pública. Investigaciones tales como las de Evans y Rauch (1999) que resaltan la relevancia de la calidad de la burocracia en el crecimiento económico, contribuyeron también a definir como problema la calidad de los directivos públicos, y los procesos asociados a su selección, evaluación, remuneración, entre otras materias.

En síntesis, durante las últimas décadas la corriente de problema se desarrolló a través de indicadores de resultado, comparaciones internacionales, la existencia de más información y de medios de comunicación más libres, y de la crítica y demanda de la población.

b.2. Corriente de alternativas de política pública. La primera sección del capítulo cuatro de esta tesis se titula “*Las propuestas para el nuevo sistema de gerentes públicos*”. Este título da cuenta de la existencia de un proceso de construcción de alternativas de respuesta ante los desafíos que demandaban la existencia de un nuevo sistema para los directivos superiores de la administración pública. Si bien en este trabajo se especificó ya el contenido de las dos principales propuestas, a continuación se aporta el análisis de la dimensión contextual asociada al contenido de las propuestas.

Cabe recordar que las dos principales propuestas fueron la del gobierno y la del Centro de Estudios Públicos (en adelante CEP). En el caso de la primera, se aprecia que es el resultado de años de reflexión y trabajo en torno al proceso de reforma del Estado en

general y de modernización de la gestión pública en particular. En efecto, desde los inicios del gobierno de Frei empieza a surgir en un grupo de directivos públicos la inquietud de mejorar sus prácticas, desarrollar nuevas formas de gestión y contribuir a la modernización de la gestión pública. Si bien existe una institucionalidad para ello a través del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP) y luego el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), la mayor parte de este trabajo se debe al rol que un grupo de “emprendedores políticos” tomó al interior mismo de la organización central del Estado.

No obstante lo anterior, ni en el programa del Presidente Frei (1994-2000) ni en el del ex presidente Lagos (2000-2006) se hace mención a la necesidad de modernización del servicio civil, cuestión crucial para sostener la hipótesis que se desarrolla en este capítulo.

De hecho como lo señala Waissbluth (2006) parte de las innovaciones surgieron espontáneamente, incluso desde el gobierno de Aylwin, a través de “intra emprendedores públicos” en instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, Fondo Nacional de Salud y el Instituto de Normalización Previsional, entre otras, quienes a pesar de no contar con apoyo central decidieron impulsar cambios y mejoras conducentes hacia una mejor gestión pública. Este grupo –que ha sido reconocido como los “arcángeles”- fue influyente en el impulso de la agenda de modernización, especialmente desde que asume Juan Villarzú como ministro del gobierno de Frei y es apoyado por Claudio Orrego en el desarrollo de estrategias, documentos y actividades en torno a la modernización de la gestión pública.

De hecho es Orrego uno de los primeros promotores de los cambios en el sistema de directivos públicos, desde su rol de secretario ejecutivo del CIMGP. Al año 1997 se diseña el primer Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública, el cual ya contiene los primeros elementos para el diseño de un sistema de gerentes públicos. Orrego influyó en el impulso de este tema a través de la organización de una delegación a Nueva Zelanda para conocer las experiencias instaladas allá, para luego participar de la generación de documentos que se concretaron en la propuesta del gobierno del año 2001 –ya durante el gobierno de Lagos-, donde además del impulso dado desde la agencia de modernización se encuentra el rol de emprendedores como Mario Marcel desde la Dirección de Presupuestos, órgano fundamental en la evaluación y gestión del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda. Tal vez en este punto podría señalarse que mientras en el gobierno de Frei la modernización

de la gestión pública fue liderada desde el Ministerio Secretaría General de Gobierno, durante el gobierno de Lagos se desarrolló una pugna entre este ministerio y el Ministerio de Hacienda, entidad que finalmente tuvo primacía y control en el proceso desarrollado a partir de la llegada al poder de Lagos. Waissbluth describe las diferencias en esta materia entre los gobiernos de Frei y Lagos: mientras “con Frei se formuló la política a pesar de las circunstancias, con Lagos [los cambios se hicieron] debido a las circunstancias”. Vale decir, en ningún momento existieron lineamientos estratégicos a nivel programático para el desarrollo y diseño de un modelo de SADP, sino que fueron las circunstancias políticas críticas, por cierto efectos exógenos las que lo posibilitaron.

Si bien el trabajo del gobierno en materia de gerentes públicos tuvo un complemento importante a través de las propuestas del CEP, través de una comisión coordinada por el economista Salvador Valdés, e integrada transversalmente por intelectuales, *practitioners*, empresarios y políticos de amplio espectro, se trabajó por varios años en la formulación de un conjunto de propuestas para reformar el Estado¹³⁵, todas ellas constituyeron un marco general para iniciar el proceso pero en modo alguno constituyeron una guía programática asimilada dentro de la constelación de ideas de los gobiernos de Frei y Lagos en materia de SADP .

El que miembros de la Comisión CEP tales como Claudio Orrego –cercano a la génesis de las propuestas del gobierno en estos temas- quien suscribió las propuestas que ahí se elaboraron, como asimismo Mario Marcel, Director de Presupuestos, y Carlos Pardo –de la misma institución- participaron del proyecto a través de la redacción de capítulos de propuestas que fueron analizadas por la Comisión de Reforma del CEP, permitió generar una lógica de coordinación e influencia y en el cual participan actores transversales en una agenda no marcada por los tiempos políticos. Esto fue vital para lograr un nivel de consenso detallado sobre muchas de las tareas a emprender en materia de reforma al aparato público, y, en particular, al sistema de gerentes públicos.

De esta forma la corriente de problema –que ya hemos analizado- era complementada con la existencia de soluciones técnicas disponibles y en este caso mayoritariamente consensuadas, lo que sin duda facilitó la aprobación del SADP cuando se llegó al momento

¹³⁵ El producto final fue la edición de dos volúmenes de propuestas presentados el año 2002, siendo uno de los temas principales una propuesta de Alta Dirección Pública.

de traducir un acuerdo de modernización en un proyecto de ley concreto y específico. Pero sin embargo, ello no significa que fuera parte de un proceso intencionado y programático.

Uno de los aspectos interesantes de esta comisión del CEP fue la existencia previa al contexto político de soluciones ya acordadas o suficientemente maduras. Como se explicará más adelante, en fechas recientes han vuelto a existir ventanas de oportunidad que no han podido ser aprovechadas principalmente por la falta de soluciones técnicas debidamente consensuadas o maduras, y disponibles para los tomadores de decisiones.

b.3. Corriente política o flujo favorable. La corriente de política se configura a través del estado de ánimo imperante en el ambiente político-social, a través de las fuerzas políticas organizadas y los eventos que ocurren en el gobierno.

En el caso del Chile del año 2001 a 2003, el flujo político se fue construyendo de manera favorable hacia el cambio de la estructura de regulación de los altos directivos.

Cabe recordar que en diciembre de 1999 el candidato presidencial de la oposición obtiene un resultado electoral que fuerza a Ricardo Lagos a una segunda vuelta electoral, en la cual Lagos se impone estrechamente por algo más del 0,4% de la masa electoral en todo el país, equivalente a un voto por mesa electoral.

Este resultado significó que por primera vez desde que se inician los gobiernos de la Concertación, los partidarios de la coalición –especialmente aquellos trabajando en el gobierno- vieron amenazado su poder, su posición y la posibilidad de mantenerse en el gobierno.

Menos de un año después en octubre de 2000 en las elecciones municipales nuevamente la coalición gobernante sufrió otro vuelco pues de controlar el 57,8% de las municipalidades del país en 1996, bajó al 49,5% en 2000, por su parte, la oposición subió del 38,7% en 1996 al 48,4% en 2000. Posteriormente, al año siguiente en las elecciones parlamentarias de 2001, nuevamente se apreció una disminución en la presencia de diputados de gobierno bajando del 58,3 en 1997 al 51,7%, mientras la oposición aumentó del 39,8% en 1997 al 47,5%.

Esta inestabilidad aportada por la competencia electoral, generó un ambiente de cuidado desde el gobierno hacia la oposición, especialmente cuando comenzaron a salir a la

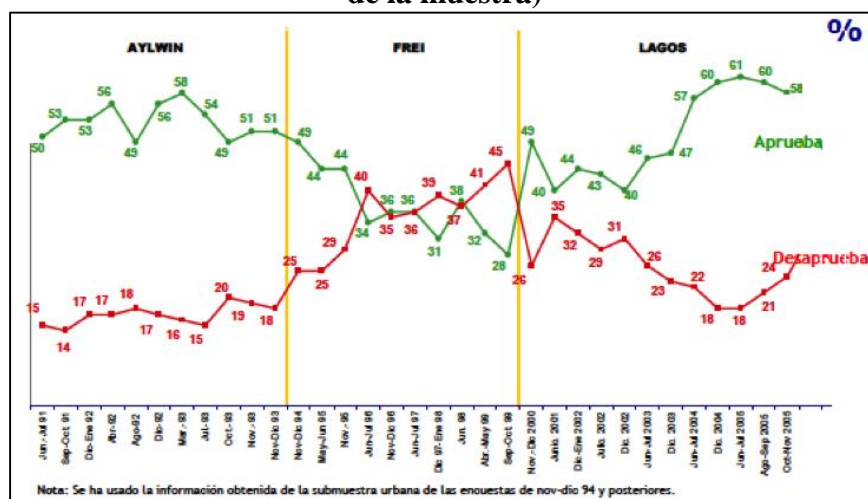
luz pública estrategias seguidas por los altos directivos públicos en materia de complementos de remuneraciones y de posibles desvíos de recursos para fines políticos.

Ya se ha dicho antes que en estas fechas surgen problemas de probidad de distinta naturaleza, tanto en el desvío de recursos fiscales hacia fines diferentes, a través del pago de sobresueldos a ministros y subsecretarios con fondos de gastos reservados, a través de la intermediación de favores políticos, entre otros casos.

Todo esto provocó que parlamentarios de gobierno fueran destituidos, que un subsecretario fuera procesado por la justicia, que ex ministros fueran sometidos a proceso, y que incluso el Presidente Lagos tuviera el riesgo de ser citado a declarar en juicio en relación a estos temas.

Esto se aprecia claramente cuando se observa la evolución de la aprobación del gobierno entre 2000-02. En efecto, se trataba de una caída de 9 puntos porcentuales (49% a 40%) en dos años lo que fue percibido por la elite política como un alerta de lo que podría suceder a futuro de no tomar medidas específicas o no mediar acuerdos políticos con la Oposición, la que poseía niveles de representación como nunca antes vistos. Cabe advertir que las caídas que se habían visto durante el gobierno de Frei era mucho mayores estas respondían principalmente a la crisis económica (crisis asiática) pues estamos hablando de caídas del PIB desde tasas del 11% a mediados de dicho gobierno a -1% al termino del mismo. Lo que no ocurría en 2002 cuando ya se apreciaba claramente la recuperación económica, sin embargo en un contexto de crisis política resultante de las irregularidades denunciadas e investigadas por los tribunales.

Gráfico 15: Grafico: Aprobación Presidencial 1990-2005 (sólo sectores urbanos: 87% de la muestra)



Estas situaciones generaron un clima de opinión pública muy desfavorable al gobierno y generaron desde éste la necesidad de responder y adaptarse a este escenario, dando señales de transparencia, probidad e intención de mejorar la gestión pública de cara a los ciudadanos. Esta reacción del gobierno fue complementada con la estrategia tomada por la oposición, liderada en ese entonces por la UDI y su presidente Pablo Longueira. Después del estrecho resultado electoral del año 1999-2000, la expectativa en la derecha y en la opinión pública era que prácticamente con certeza en la elección siguiente (2005), el triunfo sería de la Alianza y de Joaquín Lavín en particular.

Esto motivó que en vez de atacar más duramente al gobierno, pudiendo provocar incluso la caída de Lagos, la oposición decidiera establecer una estrategia colaborativa para lograr dar estabilidad al gobierno y no generar una inestabilidad que podía amenazar el futuro resultado presidencial. Con esta visión en mente, se generó el clima o estado anímico propicio para un gran acuerdo nacional en materia de modernización del Estado.

Estos desarrollos dan cuenta entonces de una corriente política favorable hacia el cambio.

c. La ventana de oportunidad política y la articulación de las corrientes: Caso MOP – GATE y crisis de estabilidad del Gobierno de Lagos. Siguiendo con lo señalado respecto de la corriente política favorable, el Sistema de Alta Dirección Pública está íntimamente vinculado a una ventana de oportunidad que surge en pleno desarrollo democrático.

El caso MOP-GATE, corresponde a la relación que se estableció entre el Ministerio de Obras Públicas y a la consultora GATE, constituyendo el motor fundamental para propiciar un cambio de políticas públicas.

El Presidente Lagos había sido Ministro de Obras Públicas y podía ser implicado en los escándalos que amenazaron al gobierno en ese momento. En efecto, a través de un sistema ilegal, el Ministerio recaudaba fondos de privados a través de definir montos que excedían los contratos asignados a los privados, para fines de diversa índole y aún no totalmente aclarados.

Este hecho que involucró a personas muy cercanas al Presidente Lagos tales como su cuñado y jefe de gabinete, a su cercano colaborador y posterior ministro Carlos Cruz, entre otras personas, generó una inestabilidad sin precedentes en un gobierno que venía de triunfar

estrechamente en una contienda electoral. Sin duda la amenaza de mayores acciones de los tribunales y la posibilidad de verse sometido al escrutinio de la justicia, generaron en el Presidente Lagos y en su equipo una disposición al cambio y una necesidad adaptativa que no habían tenido antes.

Es esta la ventana de oportunidad que propicia la articulación de los cambios y que tiene una significancia fundamental en el proceso de gestión de los directivos públicos. De no mediar este incidente –o conjunto de incidentes- habría sido muy difícil lograr la aprobación de una institucionalidad que significa una renuncia de poder tan radical para una coalición gobernante.

Hasta antes de la crisis MOP-GATE, los problemas que habían enfrentado los gobiernos habían sido de naturaleza muy distinta. En el caso de Aylwin, por ejemplo, las mayores complejidades vinieron de la relación con el Ejército y su Comandante en Jefe, el general Pinochet. En el caso de Frei los conflictos fueron de diversa clase, incorporándose la ciudadanía a la construcción de las críticas. Pero no había sucedido hasta el momento de la crisis MOP-GATE un cuestionamiento al gobierno que surgiera de errores propios, en los que el valor en cuestión era la probidad, y las personas afectadas directa o indirectamente eran el Presidente, ministros, subsecretarios y ex autoridades de gobierno.

La crisis no sólo influyó por su relevancia objetiva, sino también influyó en el estado de ánimo de la coalición y de sus autoridades¹³⁶, lo que propició y facilitó la interacción para alcanzar acuerdos a cambio de protección y resguardo.

En ese sentido, los emprendedores políticos que articulan la ventana de oportunidad con las corrientes de política serían Pablo Longueira junto a la oposición en ese momento y el Ministro del Interior José Miguel Insulza, quien en coordinación con el Presidente Lagos aprobó la suscripción de la agenda de modernización que concretó la instalación del nuevo sistema de altos directivos públicos.

¹³⁶ A este respecto, el analista político y sociólogo socialista, Antonio Cortez Tersi reflejó con claridad el estado de ánimo del sector en una columna de opinión en 2000 cuyo título es “Gobierno de Lagos: ¿Proyecto histórico o ceremonia del adiós?” AVANCES N° 37, agosto 2000.

d. **Acerca del proceso de aprobación de la Ley 19.882** ¹³⁷. El acuerdo de modernización de enero de 2003 contemplaba un listado de casi cincuenta iniciativas en tres ejes estratégicos: agenda de modernización del Estado, agenda de transparencia y agenda de promoción del crecimiento. De todas las iniciativas identificadas, muchas –pero no todas– lograron avanzar, pero a distinta velocidad. El mismo acuerdo original contemplaba la llamada agenda corta, que proponía la aprobación en un breve período de iniciativas prioritarias en el Congreso¹³⁸.

Como consecuencia del acuerdo de modernización, diversas normas relacionadas con la modernización del Estado se aprobaron con una extraordinaria velocidad en el parlamento chileno.

A continuación un cuadro que sintetiza las normas aprobadas en un breve plazo a raíz de la suscripción de dicho acuerdo.

Tabla 11: Leyes aprobadas como consecuencia del Acuerdo de Modernización del Estado del 30 de enero de 2003.

Ley N°	Materia	Fecha Publicación
19.880	Procedimientos Administrativos	25 Mayo de 2003
19.882	Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública	23 Junio de 2003
19.884	Establece Límites en el Gasto Electoral y Regula el Financiamiento de la Política	5 Agosto de 2003
19.886	Regula el sistema de Compras Públicas	30 Julio de 2003

Fuente: Elaboración propia en base a información del Diario Oficial y la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

No todas las reformas relevantes tienen una tramitación expedita en el Congreso chileno. En efecto, por tratarse de un parlamento bicameral y con un ejecutivo capaz de manejar las urgencias legislativas, la velocidad de discusión de los proyectos de ley suele ser variable. Como es de esperar, los proyectos que abordan temas puntuales o específicos suelen tener una tramitación expedita en la medida que sean de interés para el ejecutivo.

¹³⁷ En anexo adjunto se presenta el detalle de la tramitación legislativa del sistema de alta dirección pública, incluyendo las particularidades del debate, que se reflejan especialmente en los argumentos dados por los senadores en la discusión en el Senado de la República.

¹³⁸ El contenido detallado de la Agenda de Modernización del Estado se acompaña como anexo.

Los temas más complejos, en cambio, suelen tener una tramitación que varía en cuanto a su velocidad y en cuanto a la dinámica en torno a la cual se genera el debate. Así, por ejemplo, la reforma al sistema de pensiones chileno, contenida en la Ley 20.255 tomó un año y medio de tramitación legislativa, luego de un trabajo previo de dos años de una comisión de expertos. En el caso de la reforma al mercado de capitales, que se tradujo en la aprobación de la ley 20.190, la tramitación legislativa duró cuatro años completos en el Congreso. Por su parte, la reforma procesal penal instalada en Chile en la década del dos mil, implicó la aprobación de al menos cuatro leyes diferentes (Leyes 19.519, 19.640, 19.665, 19.696) además de un amplio trabajo preparatorio previo.

En el ámbito de la sanidad, tal vez la norma más relevante fue la aprobación de un sistema de garantías de salud denominado AUGE. Dicha legislación ingresó a Congreso chileno a mitad del año 2002 y fue aprobada recién dos años después en septiembre de 2004.

Tabla 12: Tiempo de tramitación legislativa de iniciativas relevantes en áreas diversas.

Ley N°	Materia	Ingreso al Congreso	Publicación en Diario Oficial	Tiempo tramitación
19.966	Establece sistema de Garantías en Salud (AUGE)	4 Junio 2002	3 Sept. 2004	2 años
20.190	Mercado de Capitales	8 Julio de 2003	5 Junio 2007	4 años
20.255	Reforma Sistema de Pensiones	15 Dic. 2006	17 Marzo 2008	1 año 3 meses

Fuente: Elaboración Propia en base a Diario Oficial y Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

¿Por qué el SADP logró tan rápida aprobación?, ¿Por qué otras iniciativas no la lograron? La respuesta, pareciera, estaría dada por la coordinación y adecuada articulación de la existencia de un problema con soluciones técnicas consensuadas y un clima político favorable. Eso no sucedió para todas las materias, pues para algunas faltaban las propuestas de política con un nivel adecuado de elaboración y consistencia, y para otras faltaba la convicción de que existía verdaderamente un problema que requería ser abordado.

En este contexto, es interesante analizar la rapidez con que se discute y aprueba el SADP en el Congreso chileno.

Al respecto cabe señalar que el proceso legislativo chileno se caracteriza por ser un proceso en el cual participan distintos actores del sistema político. El actor principal es el Congreso, constituido por la Cámara de Diputados y por el Senado, en un esquema bicameral donde se requiere la aprobación de ambas instancias para lograr pasar la legislación.

Un segundo actor preponderante es el Presidente, quien participa en distintas instancias del proceso de formación de la ley. Muchos de los proyectos de ley surgen de iniciativas del Presidente y más aún, existen materias en que sólo el Presidente tiene iniciativa de propuestas en materia legal, es decir, hay materias de ley que sólo pueden ser debatidas por el Congreso en la medida que el Presidente presente un proyecto a discusión. Otra forma en que el Presidente participa en el proceso legislativo es a través del manejo de los tiempos legislativos, a través del uso de “urgencias” o requerimientos de acelerar el proceso de trabajo, dando prioridad a un proyecto sobre otros de menor prioridad para el gobierno. Las urgencias pueden ser de tres clases: simple urgencia, suma urgencia o discusión inmediata, implicando cada uno de los términos una cantidad de días que el Congreso y su respectiva cámara deben demorar en la aprobación de un determinado proyecto. Una tercera forma de participación del Presidente en el proceso legislativo es la capacidad de introducir “indicaciones” o propuestas de ajustes al proyecto en discusión, lo que le permite influir en otra instancia del proceso legislativo. Otra forma en que el Presidente participa en la formación de la ley es su potestad para vetar aditivamente o sustitutivamente los proyectos de ley aprobados por el Congreso, generando una amenaza o incentivo ex ante al Congreso para no aprobar proyectos que contradigan fundamentalmente la posición del ejecutivo en alguna materia. Por último, el Presidente participa en el proceso a través de la promulgación y publicación en el Diario Oficial del texto definitivo de la ley, trámite con el cual ésta se entiende aprobada y en condiciones de iniciar su funcionamiento.

Un tercer actor relevante en el proceso de formación de la ley es el Tribunal Constitucional, quien realiza en ciertos casos un control de constitucionalidad ex ante de las normas de mayor rango o de aquellas en que parlamentarios le soliciten un pronunciamiento especial.

Se plantean todas estas consideraciones acerca del proceso de formación de la ley puesto que la multiplicidad de actores y de procesos involucrados hace esperar que la mayoría de los proyectos de ley requieran una secuencia larga de tiempo para verse transformados en leyes, salvo que se trate de una prioridad legislativa del ejecutivo.

El proceso de formación de la Ley 19.882 que crea el nuevo sistema de gerentes públicos es una excepción a los procesos de larga duración. Como puede apreciarse del cuadro resumen de su tramitación, ésta tuvo una velocidad muy particular que permitió la aprobación del proyecto en un tiempo especialmente breve. Podría sostenerse que hay proyectos de ley que han tenido una tramitación más breve que este proyecto, pero en la mayoría de los casos se trata de proyectos de menor complejidad que la creación del SADP. Baste recordar que el SADP constituye un cambio estructural en la forma de seleccionar a los altos directivos públicos, además de crear una nueva agencia pública destinada a supervisar las políticas de empleo del sector público.

En ese sentido, la rápida aprobación de la Ley, habida consideración de las complejidades que aborda, da cuenta de un alineamiento estratégico en el cual se habían consensuado ya los puntos fundamentales del sistema, en un proceso en que los actores políticos prefirieron lograr la aprobación del macro cambio, relegando a una menor importancia los detalles del sistema, los cuales podrían ser mejorados en procesos futuros. En resumen, lo relevante era aprobar la ley en su concepción general, para luego en el futuro profundizar los cambios, no dejando pasar la oportunidad que generaba la crisis política que afectaba al gobierno de Lagos.

De la revisión del cuadro de tramitación, se observa que el proyecto de ley ingresó al Congreso a principios de octubre del año 2002, siendo derivado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados para su estudio e informe. Como se aprecia en el mismo cuadro resumen, no hubo gestión útil alguna hasta mayo del año 2003, cuando en una “indicación sustitutiva”, el gobierno plantea una reformulación sustantiva del proyecto de ley y establece urgencia para su tramitación. En un hecho sorprendente, que en un mismo día un proyecto emblemático para el sector público es analizado y aprobado –tanto en su discusión general como particular- por la Comisión respectiva y por la sala de la Cámara de Diputados, oficiándose al Senado para iniciar el segundo trámite legislativo. La Cámara de Diputados

despachó el proyecto un día jueves 8 de mayo del año 2003¹³⁹, iniciándose la tramitación en el Senado en su siguiente sesión de trabajo, el día martes 13 de mayo. En sus sesiones de los días 13 y 15 de mayo, el Senado aprueba también rápidamente el proyecto, introduciendo algunas modificaciones respecto del texto original aprobado por la Cámara de Diputados.

Estos ajustes hicieron necesario que se reenviara a la Cámara de Diputados para revisión los cambios introducidos por el Senado, lo que la Cámara ejecutó rápidamente el día viernes 16 de mayo en una sesión especial. A partir de ese momento, se inicia el trámite de revisión de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, el cual hizo observaciones y determinó ajustes en la Ley, todo lo que fue resuelto en los primeros días de junio para lograr la promulgación definitiva de la ley y su publicación en el Diario Oficial el día lunes 23 de junio de 2003.

¹³⁹ Normalmente las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado se realizan entre los días martes y jueves de cada semana.

Tabla 13: Tramitación en el Congreso de la Ley 19.882

Sesión/Leg.	Fecha	Subetapa	Etapas
/	01/10/2002	Ingreso de proyecto .	Primer trámite constitucional / C.Diputados
1 / 348	01/10/2002	Cuenta de proyecto . Pasa a Comisión de Hacienda	Primer trámite constitucional / C.Diputados
/	08/05/2003	Eximido del trámite ante Comisión. . Pasa a Comisión	Primer trámite constitucional / C.Diputados
75 / 348	08/05/2003	Discusión general . Aprobado en general y particular a la vez	Primer trámite constitucional / C.Diputados
/	08/05/2003	Oficio de ley a Cámara Revisora .	Primer trámite constitucional / C.Diputados
49 / 348	13/05/2003	Cuenta de proyecto . Pasa a Comisión de Hacienda	Segundo trámite constitucional / Senado
49 / 348	13/05/2003	Se autoriza a la Comisión de Hacienda para discutir, en el primer informe, en general y particular el proyecto	Segundo trámite constitucional / Senado
/	15/05/2003	Primer informe de comisión de Hacienda.	Segundo trámite constitucional / Senado
52 / 348	15/05/2003	Discusión general . Queda pendiente	Segundo trámite constitucional / Senado
52 / 348	15/05/2003	Cuenta de primer informe de comisión .	Segundo trámite constitucional / Senado
53 / 348	15/05/2003	Discusión general . Aprobado en general	Segundo trámite constitucional / Senado
54 / 348	15/05/2003	Discusión particular . Aprobado con modificaciones	Segundo trámite constitucional / Senado
/	15/05/2003	Oficio modificaciones a Cámara de Origen .	Segundo trámite constitucional / Senado
80 / 348	16/05/2003	Cuenta oficio con modificaciones de Cámara Revisora . Queda para tabla	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
80 / 348	16/05/2003	Discusión única . Aprobadas las modificaciones	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
/	16/05/2003	Oficio N° 4316, que comunica aprobación de modificaciones	Tercer trámite constitucional / C.Diputados
/	16/05/2003	Oficio N°4315 al Ejecutivo, comunica proyecto aprobado para los efectos del artículo 70 de la Constitución Política del Estado.	Trámite de aprobación presidencial / C.Diputados
55 / 348	20/05/2003	Cuenta oficio N° 4316, que comunica aprobación de modificaciones	Tercer trámite constitucional / Senado
/	20/05/2003	Oficio N°4318 al Tribunal Constitucional	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados
55 / 348	20/05/2003	Cuenta, en el Senado, de un oficio de la Cámara de Diputados, en el que ésta comunica que ha aprobado las enmiendas del Senado	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados
/	30/05/2003	Oficios N° 4325 y 4327 de 27 y 29 de mayo, respectivamente, al Tribunal Constitucional, remite información solicitada.	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados
1 / 349	03/06/2003	Cuenta Oficio N° 608-348 de S.E. el Presidente de la República, manifiesta que ha resuelto no hacer uso de la facultad que le confiere el inciso primero del artículo 70 de la Constitución Política de la República.	Trámite de aprobación presidencial / C.Diputados
3 / 349	05/06/2003	Cuenta Oficio de Tribunal Constitucional, remite sentencia.	Trámite en Tribunal Constitucional / C.Diputados
/	05/06/2003	Oficio de ley al Ejecutivo .	Trámite finalización en Cámara de Origen / C.Diputados

Fuente: sitio de tramitación de proyectos de ley, Senado de la República de Chile

iv. Discusión de los datos.

A continuación se presentan distintas fuentes de información que dan soporte a la idea de que el SADP es el resultado de corrientes múltiples que son articuladas al producirse una ventana de oportunidad. Las fuentes son diversas, incluyendo entrevistas a protagonistas del diseño e implementación del sistema, el análisis de documentos del proceso legislativo, otras publicaciones especializadas, y la comparación del avance de esta agenda de modernización con otras agendas planteadas posteriormente por los gobiernos.

a. Entrevistas.

Como se ha señalado antes, se condujeron cuatro entrevistas¹⁴⁰ que incluyeron a dos miembros del Consejo de Alta Dirección Pública (Mario Waissbluth¹⁴¹ y María Luisa Brahm), al ex Subdirector de Alta Dirección Pública (Rodrigo Lavanderos), y a quien fuera Director de Presupuestos al momento de aprobarse la Ley e instalarse el SADP (Mario Marcel). Lo importante es la coincidencia de todos los entrevistados en relación a la profundidad de la reforma y las causas que la originan.

Ante la pregunta sobre su balance general de la relevancia que esta reforma ha tenido, el Waissbluth señala:

“Yo creo que esta es la reforma del estado más grande que se ha hecho en Chile , que es una reforma que al contrario de lo que la gente cree, tuvo y tendrá profundas dificultades políticas y que yo tiendo por tanto a ver su éxito medido en décadas, no en semanas ni en meses....”

Complementando lo anterior, y consultado por su opinión sobre los servicios que habían sido incluidos y excluidos del SADP, Waissbluth con franqueza y pragmatismo señala:

“... A ver, hay que decir las cosas como son. El gobierno anterior aceptó la Reforma a regañadientes y la aceptó porque no le quedaba otra, soy de la Concertación, pero lo digo igual, y entonces en la transición y en la negociación negoció el mínimo posible. Si la actitud fue, ya que tenemos que hacerlo cómo nos salvamos de ésta entregando el mínimo de instituciones, y yo creo que esa fue la realidad. Entonces, no es que haya una racionalidad en que si estas si no la otras, fue toda una negociación...”

Por su parte, Rodrigo Lavanderos, Sub Director de Alta Dirección Pública a la fecha de la entrevista, responsable directo por la ejecución e implementación del sistema se refiere también al origen de la ley, señalando:

¹⁴⁰ Tanto la pauta de las entrevistas como la transcripción de las mismas se encuentran al final de este capítulo.

¹⁴¹ Mario Waissbluth, además de integrante del Consejo de Alta Dirección Pública, ha sido un influyente consultor en materia de modernización de la gestión, además de académico con investigaciones en la materia.

“...Yo creo que el surgimiento del Sistema de Alta Dirección Pública si bien en Chile y en otros países también ha sido parecido, fue asociado a una crisis de Mop-Gate en su tiempo, en el gobierno del Presidente Lagos, su objetivo fundamental no era el de frenar la corrupción, su objetivo fundamental era contar con una estructura de Estado...”

En el caso de la Directora del Instituto Libertad, un think tank cercano a uno de los partidos de oposición (Renovación Nacional), las menciones son menos directas a la causa que origina el problema pero sí se refiere a la existencia de un consenso político especial, señalando:

“... La aprobación de la Ley es un hito sin duda, en el sentido que significa efectivamente una modernización en las esferas superiores de la administración del Estado, por el acuerdo político, por los consensos. Yo creo que fue un logro de todas maneras, pero el nivel de avance ha sido bastante lento en relación al nivel efectivo de avance que uno podría haber esperado...”

Entre los entrevistados, el único que no se refiere a la materia es Mario Marcel, quien se focaliza en los temas futuros más que en las justificaciones o fundamentos históricos del proceso. Ello probablemente se explica porque al momento tiene un cargo y rol político que lo incentiva a tener muchas más prevenciones al responder.

v. Análisis de documentos del proyecto de ley.

La Ley incluye materias de diversa índole, tal como se describió en el capítulo cuatro de este trabajo. Se contemplan cambios a la carrera funcionaria, se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil y se crea el Sistema de Alta Dirección Pública, entre otras materias. De todas estas reformas, la más importante es la creación del SADP.

Lo interesante del tema es que a pesar de ser el corazón de la Ley, el Mensaje Presidencial que contiene el proyecto de ley original, no contemplaba la creación del Sistema. En efecto, y según se aprecia en el Mensaje 017-348 de fecha 25 de septiembre de 2002 dirigido a la Cámara de Diputados, éste abarca diversas materias relacionadas al trato con los funcionarios públicos, incluyendo por ejemplo la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, pero no el nuevo sistema de gerentes públicos.

Como se apreciaba en la tramitación del proyecto de ley, el mensaje original no generó actividad alguna en el Congreso entre septiembre de 2002 y finales de abril de 2003 en las salas de la Cámara o del Senado. Sólo se avanzó en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en aquellas materias del proyecto de ley que estaban relacionadas a la carrera funcionaria.

En el periodo que transcurre entre estos meses se suscribe la agenda de modernización que contempla el SADP y se inicia la negociación política –entre los partidos, no en el Congreso- para definir los términos del proyecto. Utilizando como base los trabajos de las áreas de estudio del gobierno y las propuestas de CEP, se construye un proyecto consensuado que ingresa al Congreso con fecha 30 de abril de 2003, como indicaciones del ejecutivo al proyecto en trámite.

En su texto introductorio a las indicaciones, el ejecutivo señala:

“... una de esas iniciativas -que complementa a la modernización de la política de personal- es la creación de un Sistema de Alta Dirección Pública que permita a las instituciones de la Administración Central contar con equipos directivos profesionales, motivados y eficientes que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios de calidad a la comunidad.

Esta iniciativa modernizadora se enmarca en el amplio consenso logrado entre el Gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria tendiente a implementar la Agenda de Modernización del Estado que permitirá reformar nuestras instituciones públicas para servir mejor a los chilenos.

Las normas –que se incorporan como indicación en este proyecto de ley- que conforman este nuevo Sistema de Alta Dirección Pública abarcan el ámbito, la institucionalidad, el ingreso, retribución y condiciones de desempeño de todos los directivos superiores con funciones ejecutivas en las instituciones del gobierno central del Estado.”

El envío de esta indicación sustitutiva –que transformó el proyecto original en uno totalmente distinto- fue acompañado por la solicitud de *suma urgencia* para la discusión del proyecto, decretada con fecha 29 de abril del mismo año.

En su primera etapa de discusión el proyecto fue analizado en la Cámara de Diputados, donde en la sesión n° 75 de fecha 8 de mayo, se dio cuenta del informe positivo de la Comisión de Hacienda de la Cámara, la cual había aprobado el proyecto para someterlo a la sala de la corporación. En dicha sesión, y previo informe detallado del proyecto, se aprueba sin discusión y por unanimidad el proyecto completo. Excepcionalmente, y para las normas de rango constitucional superior, la votación varía existiendo sólo una abstención –del diputado Aguiló-, cuya fuente está más bien en los temas que regulan la carrera funcionaria y no en las materias de Alta Dirección Pública.

El Senado recibe la aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados en su sesión N°49 de fecha martes 13 de mayo de 2003, en la que se decide enviarlo a la Comisión de Hacienda del Senado para su discusión general y particular. El breve diálogo que tiene lugar entre los senadores esa sesión grafica la velocidad con que se legisló y la crítica al hecho de que el debate se realizó fuera del Congreso, convirtiéndose éste en un buzón del poder ejecutivo (ver apéndice)

En efecto, dicho texto de la discusión los extractos corresponden a parte de las exposiciones de tres senadores cercanos al gobierno (Silva, Ávila y Viera-Gallo) y del Ministro de Hacienda. Todos dan cuenta de que en materia de Alta Dirección Pública el Senado no ha tenido la oportunidad de discutir el tema, y que su rápida tramitación surge de la crisis que ha enfrentado el gobierno.

Similares son las intervenciones que se registran en la discusión final de la Cámara de Diputados en el trámite de revisión, las cuales no se reproducen para no insistir en el punto.

vi. Menciones en otros artículos de expertos.

Otra forma de dar cuenta de la vinculación entre la ventana de oportunidad (caso MOP-GATE) y la aprobación del proyecto de ley, es recoger lo señalado por estudios o publicaciones académicas. Se han seleccionado tres ejemplos que dan cuenta de lo anterior: textos de Waissbluth (2008), Costa y Waissbluth (2007) y Valdés (2003), investigador del CEP y coordinador de la Comisión de Reforma del Estado de dicho instituto.

A los pocos meses de la creación del SADP, Salvador Valdés en un documento del CEP, señalaba que *“[E]l acuerdo del 30 de enero de 2003, suscrito por el gobierno y los jefes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, creó una agenda de*

reformas urgentes, y priorizó doce de ellas para su aprobación legislativa antes del 21 de mayo de 2003¹⁴². Una de las principales reformas de esta agenda prioritaria fue la llamada “reforma del Estado”, que reduce el cuoteo político en los altos puestos directivos del Estado, gradualmente a partir de 2004. Así, se aprobó la ley sobre Nuevo Trato y Dirección Pública. Esta nueva ley recoge, en la parte referida a la Alta Dirección Pública, gran parte de las propuestas de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, entidad transversal integrada por 25 personalidades de diversas posiciones políticas”.

Costa y Waissbluth, por su parte, señalaron en un trabajo del año 2007 “las primeras ideas sobre un Sistema de Alta Dirección Pública para Chile comenzaron a discutirse alrededor de 1998. Luego de distintos altibajos y tránsitos de la iniciativa desde el gobierno a think tanks y viceversa, en el 2003 el país enfrentó una crisis político – institucional, que culminó encausándose en un conjunto de acuerdos entre el gobierno y la oposición, expresados en el documento “Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” de Enero de 2003, con 49 iniciativas. Una de ellas fue la Alta Dirección Pública, integrándose con el proyecto de ley del Nuevo Trato Laboral, que se materializó finalmente en la Ley N°19.882”.

Waissbluth (2008) señala expresamente que “Los acuerdos adoptados entre el Gobierno la oposición en enero de 2003, a raíz de la crisis MOP GATE, dieron origen –en la ley N° 19.882 del Nuevo Trato laboral- dieron origen al Sistema de Alta Dirección Pública”.

Todos los autores son coincidentes en vincular los problemas de gobernabilidad de la época con la aprobación de la ley. Lo interesante es que se aprecia también una vinculación en Valdés, por una parte, y Costa y Waissbluth, por otra parte, a que existía un sustento de trabajo y propuestas previas para el nuevo sistema de gerentes públicos, de manera tal de vincular la ventana de oportunidad con el problema existente y con las soluciones técnicas disponibles.

De forma similar Navia (2004) sostenía que “A medida que las investigaciones progresaban y el costo político del gobierno aumentaba, en la medida que personas cercanas al presidente estaban siendo procesados por en el Caso GATE, el presidente Lagos optó por

¹⁴² Hago presente que esta es una fecha relevante en Chile puesto que es el día en que el Presidente rinde cuenta del estado de la nación ante el Congreso Pleno.

buscar una solución radical al escándalo que había tenido al gobierno en una posición defensiva desde comienzos de octubre del 2002. Cuando algunos analistas incluso discutían la posibilidad de que el presidente fuera citado a declarar ante la jueza que instruía el caso GATE, y otros discutían la posibilidad de que el presidente Lagos no llegara a terminar su mandato, el primer mandatario optó por buscar una solución radical y definitiva al escándalo al promover un paquete legislativo que avanzara en la modernización del estado, evitando así que se volvieran a producir situaciones como las que desencadenaron en los casos Coimas y GATE, y que transparentara y regularizara, al menos parcialmente, el oscuro mundo del financiamiento de la política en Chile” (p. 5-6).

vii. Información de Prensa.

En su origen uno de los factores que mas incidencia tuvo fue la investigación periodística llevada a cabo por la revista Qué Pasa, la que tituló su edición del 18 de octubre del 2002 “El escándalo mejor guardado de la Concertación”, dando pie posteriormente a la investigación del caso. No obstante, los posteriores procesos políticos de acuerdo y el desarrollo legal del tema dieron lugar a la reforma.

Por otra parte, si se considera el medio periodístico escrito más influyente de Chile, El Mercurio, se aprecia que ya el 17 de enero de 2003 El Mercurio incluía en su portada una nota titulada “Lagos y UDI pactan plan de modernización”, lo que era complementado en portada también con fecha 23 de enero titulado “Gobierno apura el acuerdo nacional de modernización”. Una vez ya suscrito el acuerdo a fines de enero, El Mercurio lo analizaba en su editorial del 1° de febrero del mismo año. Es abundante la información en todos los medios escritos sobre el caso MOP GATE y su incidencia en el proceso de modernización del Estado y en la aprobación del SADP.

En todo esto el análisis de la prensa suponía que el acuerdo Lagos –Longueira respondía a una estrategia razonada de estabilidad para poder conseguir el triunfo en 2005. Así, la revista Que Pasa en diciembre de 2003 sostenía “La decisión de Longueira, más que un gesto de generosidad, según un influyente hombre de La Moneda, fue más bien un signo de pragmatismo y de estrategia política. En los momentos en que la UDI veía el triunfo de Lavín el 2005 casi en el bolsillo, Longueira se dio cuenta de la importancia de contar con un aparato estatal más moderno en la perspectiva de conducir a la derecha a La Moneda”

1.6 Conclusiones e implicancias.

La información presentada en esta sección permite afirmar que la creación del SADP es el resultado de la existencia de un problema, de soluciones disponibles, de un clima político receptivo, y, especialmente, de una ventana de oportunidad consistente en los escándalos de corrupción que afectaron al gobierno del Presidente Lagos durante el año 2002.

En términos de implicancias de carácter normativo, estas conclusiones invitan a reflexionar sobre la forma en que se puede contribuir a impulsar las reformas en el Estado y en la gestión pública en particular.

Concretamente, se puede sostener que es difícil lograr cambios relevantes, aún cuando existan ventanas de oportunidad de política, si no existe el material técnico que le de sustento y viabilidad práctica a los cambios. Por ello, y en el caso del SADP, el trabajo realizado previamente por los organismos de gobierno y por la Comisión del CEP son muy importantes. Lo interesante del trabajo del gobierno es que sus iniciativas respondieron en varias oportunidades a emprendimientos personales más que a políticas institucionales. Lo importante, en todo caso, es que existieron las propuestas y estuvieron disponibles para los tomadores de decisiones.

2. Pregunta de Investigación 2: Si el SADP da cuenta de una relación principal-agente, ¿Cumple el diseño institucional con los requisitos para enfrentar adecuadamente el problema de agencia?

2.1 Relevancia de la pregunta de investigación.

La creación del SADP ha sido considerada por algunos expertos como el cambio más radical en la administración pública chilena en muchas décadas. Por ello, es de especial interés entender adecuadamente el diseño institucional del sistema, los esquemas de interacción que se desarrollan entre los distintos actores involucrados en el sistema, y evaluar –utilizando un enfoque en particular- la calidad y efectividad del diseño.

Esta pregunta de investigación es relevante dado que puede aportar información relevante para dos objetivos fundamentales. El primero es la introducción de mejoras al SADP chileno. El segundo es la obtención de conclusiones que puedan ser utilizadas para el diseño y modificación de sistemas equivalentes en otros países, especialmente en América Latina.

2.2 Estado del arte del SADP: ¿Qué se ha dicho sobre este sistema?

Existen cuatro análisis importantes acerca del SADP. Uno de ellos es el informe emitido por el Consejo Asesor Presidencial en materia de probidad. Otro es el análisis de Chile Transparente. Un tercer documento es la declaración pública de los miembros del Consejo de Alta Dirección Pública. Un cuarto análisis es el balance de tres años de implementación del sistema que Costa y Waissbluth hacen el año 2007. A continuación se mencionan los elementos distintivos de cada uno.

2.2.1 Consejo Asesor Presidencial.

El año 2006 la Presidenta Bachelet encargó a un grupo de expertos proponer un conjunto de medidas para mejorar la probidad. El informe del comité se denominó “*Análisis del Informe sobre Medidas para Favorecer la Probidad y Eficiencia en la Gestión Pública, encargado por la Presidenta de la República*”. Uno de los temas analizados es el SADP, proponiendo mejoras en tres ámbitos prioritarios: a) invertir en la madurez del Sistema, entendiendo el concurso como la forma normal de elegir a los directivos del sector público; b) extender el Sistema hacia todas las áreas del gobierno, incluyendo programas y servicios; y, c) establecer correctivos para que el sistema sea atractivo para profesionales destacados.

En materia de selección de directivos, proponen medidas de mayor transparencia para los postulantes, incluyendo auditorías internacionales para evaluar las prácticas aplicadas en procesos de selección.

Respecto de los servicios integrantes del Sistema, se propone crear servicios mixtos, esto es, servicios cuyo directivo superior es nombrado políticamente mientras que el segundo y tercer nivel se eligen por concurso a través del sistema. Se propone la inclusión de más servicios al sistema, algunos en esquema integral y otros en esquema mixto. Se propone también la incorporación de Programas Gubernamentales –que no son aún burocracias formales- al sistema.

El grupo asesor de la Presidenta demanda más poder para el Consejo en el diseño institucional del sistema. Estiman que debiera la DNSC depender del Consejo, a diferencia de lo que ocurre hoy, y que se debiera dotar de mayores funciones al Consejo en la operatoria del sistema.

El documento indica una preocupación porque las remuneraciones no se distancien del sector privado, y proponen que la brecha respecto del sector privado no debiera exceder la satisfacción marginal que el candidato al cargo tenga en trabajar en el sector público.

i. Análisis de los Integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública

Con el fin de presionar para acelerar la tramitación del proyecto de ley que modifica el SADP, los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública nombrados por el Presidente con ratificación del Senado (todos menos el Director de la DNSC) emitieron la declaración “Hacia la Consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública”.

En un análisis de logros y desafíos, el documento destaca en primer término los logros. Señala que ya se ha nombrado a una cantidad importante de directivos, que el sistema se ha validado y que ya se han recibido cerca de sesenta mil postulaciones a posiciones en concurso. En términos de desafíos, identifican en primer término las remuneraciones, pues habrían áreas en las cuales la brecha con el sector privado impide encontrar candidatos idóneos para los cargos. Demandan una discusión y solución para el este tema. Otro punto que consideran es la demora en los procesos de selección, lo que podría mejorarse a través de cambios en los procesos y a través de la definición de plazos legales para ciertos trámites. Por último, y refiriéndose al proyecto de ley que perfecciona el sistema, señalan que existe consenso de reformar ámbitos como la extensión del sistema a más cargos y servicios -incluyendo programas gubernamentales tal como lo señalaba el informe asesor presidencial-; el mejoramiento del gobierno del Sistema, la introducción de cambios a los procedimientos relativos a los convenios de desempeño y a las remuneraciones.

ii. Análisis de Transparencia Internacional:

El capítulo chileno de Transparencia Internacional propuso –a través de una carta enviada por su Presidente a la Subsecretaria de Hacienda- una serie de iniciativas para mejorar el diseño y funcionamiento de la ADP.

Chile Transparente valora la relevancia que ha tenido la instalación del Sistema en el proceso de reforma del Estado y señala que su profundización es importante para continuar el proceso de modernización. Por ello, proponen extender el sistema, dando ejemplos de servicios públicos que debieran incorporarse al sistema.

Respecto a la institucionalidad del SADP, se propone que el Presidente del Consejo sea elegido por los consejeros y no designado por el Presidente de la República. Sugiere una presidencia rotativa. Chile Transparente está abierto a la inclusión de un quinto consejero, pero en la medida que sea elegido en igual procedimiento que los otros cuatro consejeros.

Una de las propuestas interesantes de Chile Transparente es la sugerencia de aumentar el número de consejeros, de forma tal de permitir el funcionamiento de éste en salas y no sólo en pleno, aumentando la capacidad y velocidad para desarrollar procesos de selección. En lo relativo a la dinámica de los procesos de selección, el documento también se pronuncia recomendando la modificación de ciertos trámites a fin de favorecer la economía procesal.

Uno de los temas que se considera como desafío es el desarrollo y extensión del uso de los convenios de desempeño. Por último, se señala que el SADP es estratégico y su profundización puede contribuir a desarrollar un verdadero servicio civil moderno, flexible y fundado en el mérito.

iii. Costa y Waissbluth

En su doble rol de integrantes del consejo y de académicos – expertos en la materia, Rosanna Costa y Mario Waissbluth hacen un detallado balance de los primeros años de implementación del sistema. Proponen cambios en muchos ámbitos.

En materia de gobierno corporativo del sistema, proponen mayor autonomía respecto del poder político de turno, asignando más relevancia al Consejo, haciendo que pase a ser el órgano rector del Sistema, manteniendo los cuatro consejeros elegidos por el Presidente con confirmación del Senado y reemplazando el quinto por un Consejero elegido por el Presidente en base a la propuesta del propio Consejo. Este Consejo controlaría y supervisaría a la DNSC y a su director, quien pasaría a ser funcionario de su confianza.

Al igual que los consejeros y que Chile Transparente, se proponen una serie de mejoras procesales relacionadas a los procesos de selección, con el fin de reducir los tiempos de los mismos. También coinciden con otros documentos al proponer la extensión del SADP a otros ámbitos y servicios. De igual forma, plantean la urgencia de revisar el tema de las remuneraciones, pues estarían en muchos casos bajo los montos requeridos.

Los autores se pronuncian también sobre la estrategia de integración del SADP al proceso general de evaluación y control de la gestión pública, demandando una

simplificación de la multiplicidad de indicadores, y demandando una mejora en el diseño y seguimiento de los convenios de desempeño. Respecto de estos últimos, señalan que el Consejo debiera tener un rol genérico pero permanente.

Otro de los temas mencionados es la necesidad de contar con un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los directivos. Sobre esto último, se propone que exista mayor flexibilidad para el directivo en la administración de los recursos, algo que hoy está muy restringido.

En términos de desarrollo del SADP al interior de las organizaciones que ya participan de él, se propone incorporar los cargos de tercer nivel a los concursos –actualmente son cargos de carrera-.

iv. Síntesis de los planteamientos.

De la revisión de los distintos documentos, se repiten los siguientes planteamientos:

- el sistema ha sido relevante y constituye un positivo avance;
- sería conveniente extender el SADP a más instituciones;
- se requiere revisar las remuneraciones de los directivos, especialmente en ciertas áreas;
- se requiere revisar la estructura del Consejo de Alta Dirección Pública, el nivel de autonomía que tiene respecto del poder político, y las facultades y competencias del Consejo.

2.3 Estudio exploratorio del SADP

Con el fin de entender con mayor profundidad y de primera fuente el SADP, durante el año 2007, en el contexto de esta investigación se realizaron dos estudios específicos. El primero de ellos fue una serie de entrevistas en profundidad, y el segundo una encuesta aplicada a directivos integrantes del SADP. Ambos instrumentos fueron aplicados durante el año 2007.

2.3.1 Entrevistas en Profundidad¹⁴³.

Se aplicaron cuatro entrevistas en profundidad ya mencionadas en el acápite anterior. Para la selección de los entrevistados, se consideró necesario disponer de los siguientes enfoques:

- Visión de un consejero cercano a la coalición de gobierno;
- Visión de un consejero cercano a la oposición;
- Visión de un funcionario de alto nivel de la DNSC, del cual depende la Sub Dirección de Alta Dirección Pública;
- Visión de un alto funcionario de gobierno o ex funcionario de gobierno relacionado con el tema.

Se decidió no incluir entrevistas con directivos seleccionados por el SADP, dado que para ellos se diseñó una encuesta *ad hoc* y de la cual se da cuenta en la siguiente sección.

Con estos objetivos y como ya se mencionó los participantes de las entrevistas fueron:

- Mario Waissbluth, miembro del Consejo con cercanía a la Concertación, además de experto en materias de reforma al Estado;
- María Luisa Brahm, miembro del Consejo, Directora del Instituto Libertad, think tank de la oposición, relacionado al Partido Renovación Nacional;
- Rodrigo Lavanderos, ex Sub Director de Alta Dirección Pública, funcionario de la DNSC; y
- Mario Marcel, ex Director de Presupuestos de la Nación, y actual directivo del Banco Interamericano del Desarrollo.

Con este grupo selecto de entrevistados, se procedió a diseñar una pauta semi estructurada que permitiera recoger la impresión general de los expertos sobre el sistema y su visión sobre las posibles mejoras futuras.

A continuación se presenta una síntesis de las opiniones de los expertos respecto de las preguntas planteadas en las entrevistas. Cabe hacer presente que las dinámicas de las entrevistas no siempre permitieron que las preguntas se pudieran formular en la forma o secuencia definida por la pauta, todo ello con el objetivo de poder dar continuidad a las ideas

¹⁴³ La Pauta para las entrevistas en profundidad, así como la transcripción de estas, se encuentra en los Anexos nº9 y nº10 de este trabajo.

del entrevistado. En todo caso, la síntesis de información que se presenta a continuación está organizada en base a las principales preguntas de la pauta.

2.3.1.1 Balance de los primeros años.

El balance general es positivo. Lavanderos señala:

“El balance general es que esta es una reforma gigantesca, parece que estamos en tiempos de reformas gigantescas, es totalmente contracultural para cualquier país que se mete en una reforma de este tipo y creo que de a poco, progresivamente es un sistema que ha ido entrando, de alguna manera, inicialmente, en la conciencia del gobierno, del ejecutivo, de los poderes del estado y de la clase política, sin estar exento de la existencia de dificultades, porque el sistema lo que hace fundamentalmente es reducir los ámbitos de influencia respecto a profesionalizar o no profesionalizar las estructuras del estado”.

Igual posición manifiesta Waissbluth:

“Yo creo que esta es la reforma del estado más grande que se ha hecho en Chile, que es una reforma que al contrario de lo que la gente cree, tuvo y tendrá profundas dificultades políticas y que yo tiendo por tanto a ver su éxito medido en décadas, no en semanas ni en meses. Cambiar toda una mentalidad del sector público, centenaria, en cuanto a la forma en que se designan los gerentes públicos y el hecho que haya un cierto filtro técnico para no poder nombrar a familiares, correligionarios, al compadre, es un cambio de cultura que la gente no dimensiona en su cotidianeidad. En ese contexto lo que hemos logrado durante estos tres años me parece un balance extraordinario y positivo”.

Por su parte, Brahm, también consejera, aunque tiene una visión algo más crítica, destaca la relevancia del cambio:

“La aprobación de la Ley es un hito sin duda en el sentido que significa efectivamente una modernización en las esferas superiores de la administración del estado, por el acuerdo político, por los consensos, yo creo que fue un logro de todas maneras, pero el nivel de

avance ha sido bastante lento en relación al nivel efectivo de avance que uno podría haber esperado. Hoy día hay pocos cargos públicos de primer nivel nombrados, estamos hablando de 38 de 78 y en el segundo nivel es mucho peor todavía se han nombrados muy pocos cargos, de 533 que podrían nombrarse, solamente se han nombrados 105 o sea, si bien el ejercicio teórico del tema es razonable en relación a las leyes que se dictaron, al funcionamiento del Consejo, la creación del servicio, etc. ha faltado voluntad política para que se aplique el sistema, porque existen normas transitorias que, en el fondo, lo tienen congelado y mientras no renuncien las personas que están en los cargos o no le pidan la renuncia, no se va a poder aplicar el sistema.

Por último, Marcel plantea también un balance positivo:

“Mi balance es muy positivo, porque la Ley de Alta Dirección Pública y del nuevo trato laboral con los funcionarios públicos, porque hay que acordarse de que tiene ese otro componente, involucra en Chile un cambio en lo que tradicionalmente se ha hecho en materia de recursos humanos y de directivos públicos, en particular, muy grande. Muchas cosas que han pasado después como resistencia de ministros, cosas por el estilo, lo que expresan es básicamente la magnitud de ese cambio, pero de lo que no cabe duda es que ese cambio ha estado ocurriendo y va a seguir ocurriendo”.

2.3.1.2 Servicios Incluidos y Excluidos.

Sobre este punto existe coincidencia en que es necesario y positivo aumentar la cantidad de servicios cuyos directivos sean elegidos por el SADP. Dos de los entrevistados (Marcel y Lavanderos), comentan acerca de los criterios para distinguir entre servicios que deben ser incluidos y servicios que deben ser excluidos, argumentando que dicha distinción debe fundamentarse en incluir a aquellos servicios que son ejecutores de políticas.

Marcel critica que el texto original de la ley no fue suficientemente detallista en este análisis, mientras que Waissbluth plantea una visión más crítica-realista, señalando que:

“el gobierno anterior aceptó la reforma a regañadientes..... Si la actitud fue, ya, ya que tenemos que hacerlo cómo salvamos de ésta entregando el mínimo de

instituciones y yo creo que esa fue la realidad. Entonces no es que haya una racionalidad en que si éstas sí no las otras, fue toda una negociación”.

No obstante ambos coinciden en que las propuestas del proyecto de ley que está en el Congreso en esta materia constituyen un avance. Este punto abre el debate sobre cuál debe ser el criterio de largo plazo para definir los servicios que deben pertenecer al sistema y cuáles deben estar fuera de él.

Ahora bien, es necesario señalar que la cuestión de qué servicios incluir y cuales no tiene que ver con una cuestión mas compleja y es que tanta influencia política desde la administración y hacia la administración con vistas a la eficiencia parece aceptable, tal como lo señalan Ketelaar, Manning y Turkisch (2007), la necesidad de restringir la participación de los políticos en tareas administrativas y la restricción de las actividades políticas de los funcionarios públicos es una condición previa para hacer los arreglos de trabajo basada en la eficiencia y desempeño. Cuando las tareas y procesos políticos y administrativos se vuelven indistinguibles, la rendición de cuentas (accountability) de la gestión se hace muy difícil, ya que el foco de influencia está en la selección de objetivos de rendimiento en lugar de conseguirlos. Dicho en otros términos, se pierden grados de autonomía y asimismo se produce una selección adversa del tipo de objetivos.

Esta situación no estuvo ausente en la discusión y es en ese sentido que las palabras de Weissbluth recobran todo su sentido, el sistema estuvo obligado a ceder poder, sin embargo, esto no significa como se demostrará mas adelante que finalmente dicha cesión tuvo lugar efectivamente.

2.3.1.3 Efecto de los concursos en la transparencia y eficiencia.

Existe coincidencia en que los concursos favorecen aunque no garantizan –como señala Lavanderos- la transparencia y eficiencia. A excepción de Brahm, quien critica que existan concursos y cargos diseñados sólo para personas específicas, los entrevistados coinciden en que el mecanismo de concursos es sin dudas mejor para seleccionar a los directivos públicos que tienen labores ejecutivas.

2.3.1.4 Convenios de desempeño.

Sobre este punto existen opiniones dispares. Waissbluth señala críticamente que son “*pésimos, una farsa y un problema grave*”. Critica el limitado rol que tiene el Consejo respecto de este tipo de instrumentos, señalando que:

“la única atribución del Consejo es diseñar un formatito que después es llenado como se quiere, cuando se quiere, por quien se quiere no es negociado con las autoridades ministeriales que además es un papel más que queda sumergido entre la orgía de indicadores de desempeño que tiene el estado, entonces no sirve para nada y lamentablemente es una pieza clave del sistema, es la teoría clásica de la nueva gestión pública, es, yo designo buenos directivos le pone mayores grados de autonomía para operar y les doy un contrato de desempeño, pero como me dijo un vez la directora del servicio de salud de Concepción que quiere que haga con los convenios de desempeño si cuando yo sumo los indicadores que me puso el ministerio de salud y Fonasa suman 300, a dónde queda su convenio de desempeño. Ha habido muchos casos de directores de servicios que redactan el convenio de desempeño y después el ministro no se toma la molestia de ni mirarlos, eso no es un convenio de desempeño, es solo un papel más”.

Lavanderos –funcionario del gobierno- tiene una visión más moderada:

“Yo creo que los convenios son un avance importante desde el punto de vista que primero genera relación de cumplimiento de metas con remuneración variable, que es un paso gigantesco que el estado dio hace algunos años, pero que esta muy reforzado en los gerentes públicos, segundo creo que es un convenio trianual, no son metas aisladas, uno para hacer un convenio tienes que tener un programa bastante armado con condiciones un poquito más estratégicas que el día a día, porque lo que se espera es que un tipo que dirija una organización como la ONEMI, el INE, un servicio de salud, sea una persona que tenga una mirada no del día a día solamente, porque para eso tiene sus segundos niveles jerárquicos, si no básicamente sea una persona que proyecte una visión estratégica con una alta capacidad de gerenciar a largo plazo y eso lo permite.”

Esta visión positiva no lo previene de plantear ciertos ámbitos a mejorar. *“Yo tengo la impresión de que hay algunas deficiencias de los convenios de desempeños y la deficiencia fundamental son dos, uno es que el convenio de desempeño “compite” con otros instrumentos que el propio estado ha entregado respecto al seguimiento y cumplimiento de metas, estoy hablando de los compromisos de gestión sectorial, que de repente se superponen unos con otros y no permite que la potencia de este instrumento se desarrolle totalmente y el segundo tema es que no siempre el diseño de metas que se propone son metas que dependan exclusivamente del directivo, muchas veces esas metas están vinculadas a temas que dependen del sector o dependen del tema de los recursos, o dependen del tema de la influencia del otro, entonces es difícil aislar las variables y decir, ya ok este es un compromiso que me refleja que la gestión que va a hacer “juan perez” , es la gestión de “juan perez” y no es la gestión de variable externa”.*

Marcel y Brahm declaran no tener información detallada sobre los convenios, pero de igual forma se pronuncian sobre ellos. Marcel plantea que éstos no estarían siendo relevantes, y argumenta ello en la organización que tienen los ministerios y los servicios públicos:

“No he tenido la oportunidad en analizarlos en detalle, pero mi impresión es que los convenios de desempeño este año no están recibiendo la atención y no se están preparando con la rigurosidad con se requiere y eso pasa por una cuestión que es muy importante y es que cualquier sistema con estas características que es la necesidad de crear ministerios que se hagan cargo de sus responsabilidades en relación a su servicio dependiente.

Aquí en Chile tenemos nosotros una tradición de servicios públicos muy poderosos y ministerios más bien débiles. Hay ministerios en los cuales el nivel ministerial es débil y los servicios son fuertes, por ejemplo, el caso del Ministerio del Trabajo, la subsecretaria del trabajo tiene una institución poco profesionalizada y donde esta la capacidad analítica y profesional es en la Dirección del Trabajo, en el INP, pero eso no esta bien. Para que un estado pueda funcionar bien lo importante debe ser que ese nivel intermedio de responsables políticos de sus áreas de trabajo tengan la fortaleza profesional e institucional para cumplir bien su labor.

El hecho de que los convenios de desempeño con los jefes de servicios no sean suficientemente exigentes, de alguna manera lo que revela es que los ministros no han sido capaces de darse cuenta del potencial que tiene ese instrumento y, por lo tanto hay que buscar cómo reforzar y comprometer más al nivel ministerial. Ahora, este es un fenómeno que no se da sólo en Chile, muchos procesos de reforma del sector público que ha habido en el mundo han tenido como un punto débil este del qué es lo que ocurre a nivel de los ministerios y eso ha ocurrido desde Gran Bretaña hasta Suecia, pero eso no tiene que decir que no nos tengamos que preocupar por mejorar”.

Brahm, por su parte, plantea que

“Los bonos [refiriéndose a los convenios] de desempeño no los conozco en detalle, pero creo que los bonos de desempeño dan lo mismo, hoy día son absolutamente lentos, por los plazos que hay para firmarlos, porque además es uno de muchos, demasiados y desordenados elementos para calificar la gestión de los funcionarios públicos, yo creo que en esa área el gobierno tiene que hacer una reingeniería total, incluyendo a estos convenios”.

Consultada sobre la efectividad de los convenios para definir las metas de los servicios, señala que aún se requiere tiempo para evaluar:

“Lo que pasa que hoy día no se puede hacer una declaración de ese tipo, porque todavía nadie ha cumplido más de tres años, todavía no se han podido evaluar. Existe un reglamento, quien el público beneficiario, cómo tienen que ser los convenios, pero tampoco se tratan de cosas formales, aquí hay un tema de fondo, de gestión que tienen que ver con los planes de gestión de los propios servicios y esos van todos en paralelo, a parte de los convenios de desempeño, entonces hay toda una maraña de calificaciones y mecanismos de evaluación de gestión que hoy día entorpecen la evaluación propiamente tal, se transforman en irrelevantes, sobre todo como en sectores como salud que además tienen que cumplir metas de salud y otra cuestión es imposible, cuando además salud es la mitad de los funcionarios públicos del país”.

Como se aprecia de los comentarios de los entrevistados, aún cuando existen visiones distintas respecto de las causas, existe consenso en que hay una oportunidad de mejorar los convenios como mecanismos de definición de metas y alineamiento de las instituciones públicas. Pero sin lugar a dudas coinciden con la opinión de expertos tales como Zaviezo y Undurraga (2007) quienes para el caso chileno señalan que *“Las deficiencias de alineamiento y coherencia de los convenios de desempeño actuales no son atribuibles del todo a los instrumentos, sino que a las prácticas, que a su vez se originan en los incentivos del sistema global hacia evaluaciones con métricas exclusivamente relacionadas con ejecución presupuestaria. A lo anterior se suma el déficit conceptual en temas estratégicos prevaleciente en los Directivos Públicos, ya que en el análisis de los instrumentos vigentes*

se pudo constatar imprecisiones y errores en los conceptos de metas, objetivos e indicadores. No es menor que la Ley N° 19.882 utiliza el concepto de 'Objetivos de resultados' (p. 28).

2.3.1.5 Incorporación de directivos del sector privado.

En este punto Lavandero y Marcel argumentan que no fue un objetivo prioritario el aumento de directivos provenientes del sector privado, y Lavandero señala que países como Nueva Zelanda con más de 16 años de implementación del Sistema tienen tasas cercanas a las chilenas en términos de participación de privados.

Marcel se declara contrario a este enfoque, sosteniendo que el sector privado no tienen una mayor conciencia del desafío que significa gestionar una institución pública, por lo que incentivar la entrada del sector privado no debiera ser la prioridad, sino la búsqueda de los mejores, cualquiera sea su origen.

Brahm reafirma que el objetivo es encontrar a los más calificados, independiente de su trabajo anterior, pero que personas del sector privado pueden ser un aporte. Waissbluth señala que nuestras cifras son comparables con otros países, aunque consideraría deseable aumentar el porcentaje y llegar a cerca del 30%. Tanto Waissbluth como Brahm, en todo caso, coinciden en señalar que existe una brecha salarial muy grande a nivel directivo entre el sector privado y el sector público, que hace muy difícil reclutar buenos directivos del sector privado.

2.3.1.6 Evaluación permanente del sistema hacia el futuro.

Consultados los entrevistados sobre qué ámbitos consideran que requieren permanente seguimiento y evaluación, surgen enfoques distintos,

Brahm plantea que en lo que respecta al Consejo de Alta Dirección Pública, la tarea principal es abocarse al tema de las remuneraciones y del impacto del sistema en el funcionamiento de los servicios públicos.

Marcel señala que se requiere mejorar los convenios de desempeño y sus exigencias y aprovechar los sistemas de control de gestión que hay en el sector público.

Lavanderos cree que hay que mejorar la definición de metas de los convenios, señalando que más metas no necesariamente significan mejores metas. Adicionalmente señala que se puede mejorar el proceso mismo de selección, afinando las evaluaciones que

las empresas de selección de personal hacen de los candidatos. También propone idear mecanismos para lograr una mejor captación de talentos del sector privado.

Para terminar esta síntesis de las entrevistas en profundidad, pareciera que Waissbluth sintetiza algunos de los puntos principales:

“Si vamos a entrar a los problemas de alta dirección pública, vuelvo a insistir dentro de un contexto positivo, yo te diría que aquí hay tres problemas esenciales. No es como otros reclaman el mecanismo de aceleración o avance, el primer problema para mí, lejos, lejos, lejos es el tema de los salarios, es más yo prefiero que mientras ese tema no se resulta entero para mí que no nombremos más y ojala no aceleremos el ritmo de nombramientos, porque hay áreas y ámbitos donde esto adquiere niveles casi siquiátricos, estamos quedándonos con casi la mitad de los concursos de hospitales y de esa mitad desierta por segunda y por tercera vez y en hacienda miran para otro lado, ese para mí es el problema lejos más grave porque tú puedes decir lo que quieras, pero hay salarios que no te van a permitir traer gente con las calidades mínimas necesarias.

El segundo problema serio y que ha sido fuente de dolores de cabeza, es que la Ley no le dio al Consejo ninguna atribución sobre la marcha de la dirección nacional de servicio que es la que se supone que nos presta el servicio la que provee todo el soporte y entonces ha habido una serie de defectos en eso y nosotros tenemos una muralla infranqueable, no tenemos nada que opinar, no se nos informa en absoluto.

Esta ha sido fuente de conflicto y en el fondo un problema esencial de gobernabilidad del sistema, los consejeros somos en cierto modo los responsables políticos por el funcionamiento del sistema, es decir, si se selecciona bien o mal, si se comenten condoros¹⁴⁴ o no quién es el responsable, el consejo, pero el consejo no tiene ninguna atribución, eso es un problema grave y que en el proyecto de ley no se resuelve.

Y el tercer problema son los convenios de desempeño... Ha habido muchos casos de directores de servicios que redactan el convenio de desempeño y después el

¹⁴⁴ El término “condoros” es un chilenismo que significa cometer un error garrafal o torpeza grave y vergonzosa

ministro no se toma la molestia de ni mirarlos, eso no es un convenio de desempeño, es solo un papel más”.

2.3.2 Encuesta a Altos Directivos Públicos

Para efectos de esta tesis es fundamental conocer la opinión de Altos Directivos Públicos respecto del Sistema de Alta Dirección Pública que los seleccionó para ocupar sus actuales cargos. Estos funcionarios son la fuente de información primaria más adecuada para explorar las fortalezas y debilidades del sistema.

Con esta finalidad se aplicaron, en marzo de 2007, 17 entrevistas telefónicas a Directores de Servicios Públicos seleccionados por SADP, quienes fueron escogidos sin reemplazo, de un total de 40. La muestra está compuesta por 12 hombres y 5 mujeres que representan el 71% y 29% respectivamente. De ellos, el 41% tiene entre 31 y 45 años y el 59% restante tiene entre 46 y 65 años.

El cuestionario ¹⁴⁵ está compuesto por 30 preguntas cerradas y 11 preguntas espontáneas. En total 41 preguntas que indagan respecto del proceso de selección, vinculación con la autoridad, convenios de desempeño, entre otras.

2.3.2.1 Proceso de Selección

Según los encuestados existirían mecanismos eficientes para obtener información respecto a los procesos de selección vigentes, ya que quienes están interesados en participar del concurso accederían a la información necesaria, ya sea porque lo buscaron o porque alguien les informó. Es importante destacar que esta información es publicada en un diario de circulación nacional y en diversas páginas del Estado (gráfico 20).

Respecto de la información disponible para tomar la decisión de participar en el concurso tales como perfil de cargo, responsabilidades, competencias, remuneraciones, entre otros, el 88% considera que esta información fue útil para tales propósitos (gráfico 17).

¹⁴⁵ El cuestionario que se utilizó para entrevistar a los Altos Directivos Públicos está disponible en el Anexo nº11 de este trabajo.

Gráfico 16: Respecto al Concurso de Postulación al Cargo, Ud.:

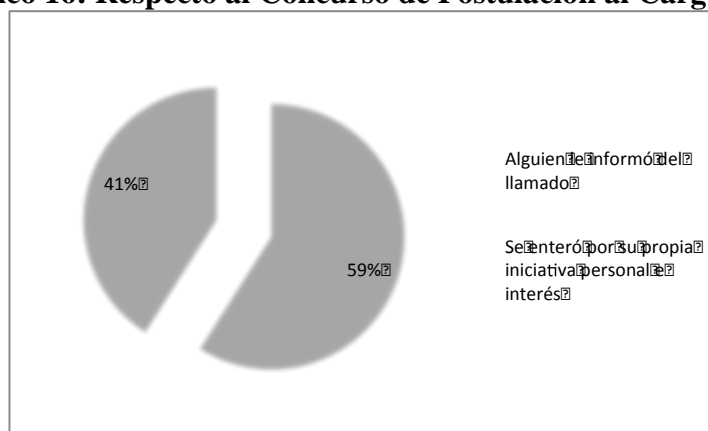
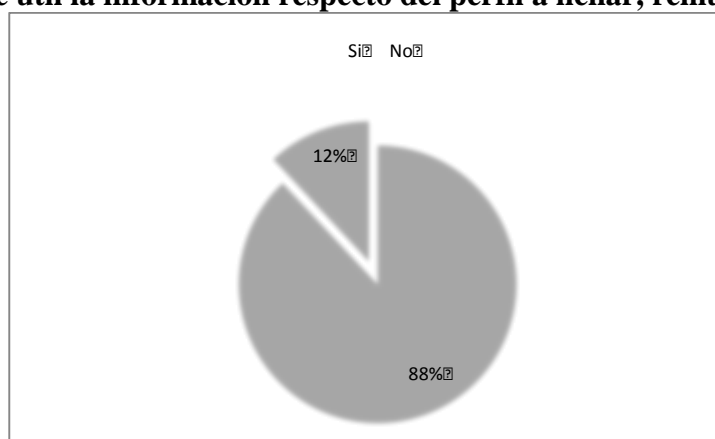


Gráfico 17: ¿Fue útil la información respecto del perfil a llenar, remuneraciones, etc.?



Una de las debilidades detectadas en el proceso de selección, al menos en la opinión de quienes han participado de éste, tiene relación con la transparencia, debido a que al menos un 35% de los encuestados afirmó haber conocido a sus competidores, lo que afectaría la confidencialidad de los participantes y podría aumentar los mecanismos para generar influencia en la decisión final (gráfico 18).

En síntesis, sería posible reconocer como fortalezas del proceso de selección los medios de información y los antecedentes disponibles para participar de él, no obstante, hasta marzo de 2007 se observaría cierta deficiencia de la transparencia del sistema. En general el 82% de los entrevistados consideró que el proceso de selección es eficiente (gráfico 19), destacando que el aspecto que mejorarían es la transparencia del proceso (53%) y su rapidez resolutive (29%). (gráfico 20)

Gráfico 18: ¿Durante el proceso de selección supo quiénes eran sus competidores por el cargo?

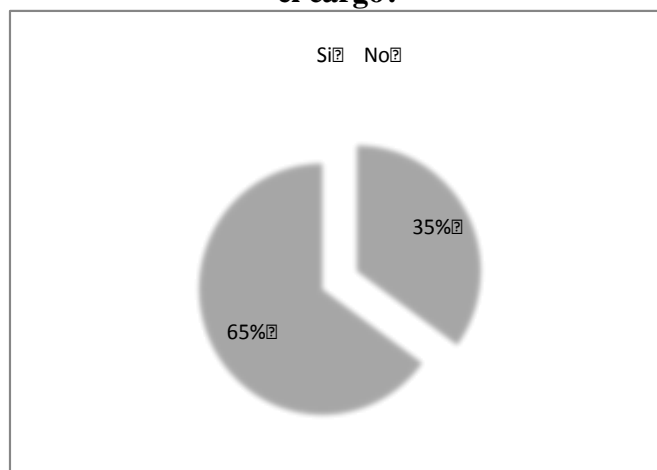


Gráfico 19: Pensando en la eficiencia, ¿Cuál es su opinión respecto del proceso de selección?

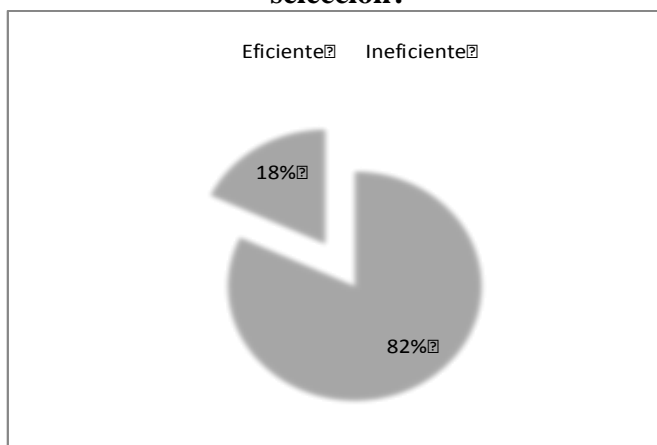
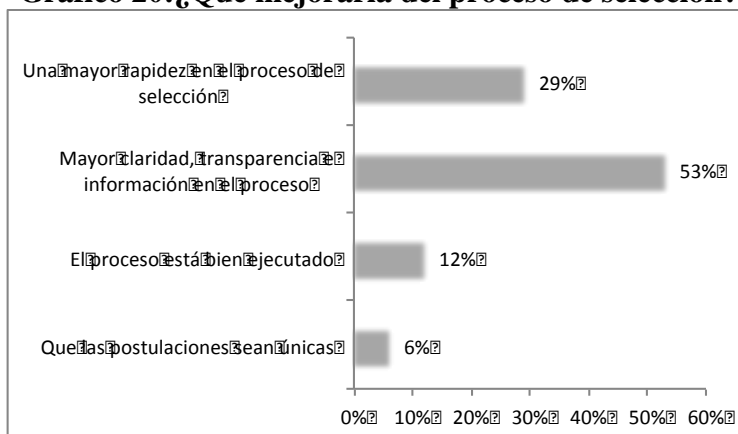


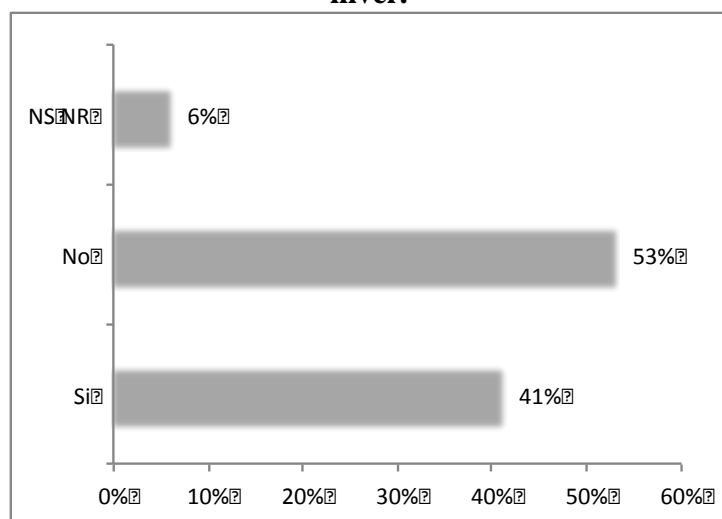
Gráfico 20: ¿Qué mejoraría del proceso de selección?



2.3.2.2 Al Asumir el cargo

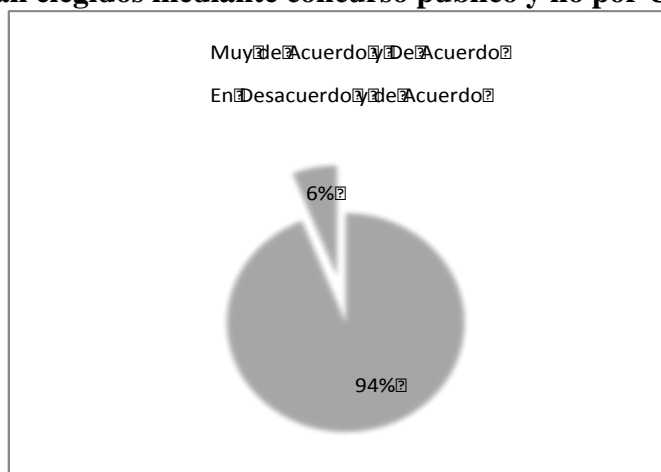
Uno de los objetivos principales del Sistema de Alta Dirección Pública es mejorar la Gestión de los Servicios Públicos. En este contexto, son de vital importancia las atribuciones que tienen los nuevos Directivos Públicos para lograr este objetivo. Así, el poder decidir respecto del equipo de trabajo con que desarrollará su gestión puede marcar la diferencia entre una gestión eficiente o ineficiente. No obstante, el 53% de los encuestados afirmó que no había gestionado renuncias de funcionarios de segundo nivel, lo que se podría explicar por no contar con esta atribución o porque consideró adecuado no realizar cambios en su equipo de trabajo (gráfico 21). De ser así, a marzo de 2007 (fecha en que se desarrolló la encuesta), se habría retrasado el pleno funcionamiento del SADP, ya que muchos de estos funcionarios fueron elegidos por el antiguo sistema.

Gráfico 21: ¿Ud., al asumir el cargo gestionó renuncias de funcionarios de segundo nivel?



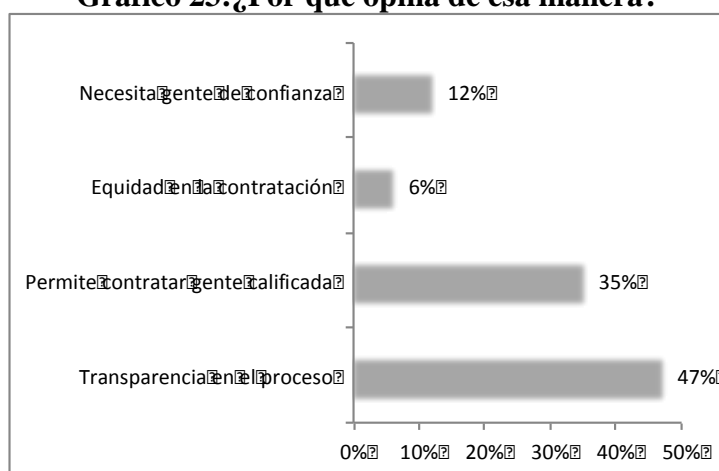
Si bien es cierto, como se puede observar en el gráfico 22 el 94% afirmó estar muy de acuerdo o de acuerdo con que sus funcionarios, ya sean de segundo o tercer nivel, sean elegidos mediante concurso público, más del 50% de ellos no había gestionado sus renuncias, por tanto, se habría retrasado la operación plena del SADP. Esto es un indicio de que el antiguo sistema de selección se mantuvo teniendo mayor influencia en la designación de cargos.

Gráfico 22: ¿Qué le parece que sus funcionarios, ya sean de segundo o tercer nivel, sean elegidos mediante concurso público y no por Ud.?



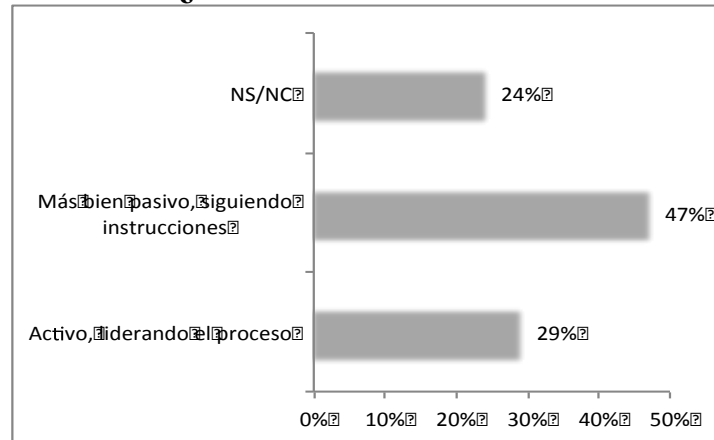
Quienes estaban muy de acuerdo o de acuerdo con que sus funcionarios, no sean elegidos por ellos sino por concurso público, afirmaron que este sistema permite mayor transparencia en el proceso (47%), permite contratar gente calificada (35%) o porque se genera mayor equidad en la selección (6%). El 12% de los entrevistados estaban en desacuerdo porque el sistema de selección no les permite contar con gente de confianza (gráfico 23).

Gráfico 23: ¿Por qué opina de esa manera?



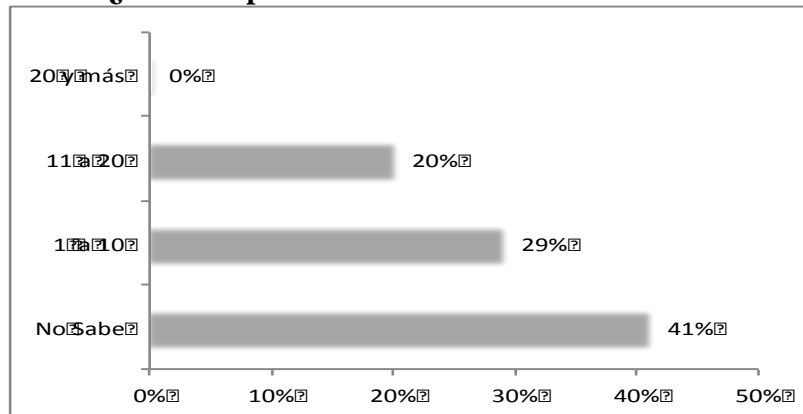
Por su parte, la participación de los Altos Directivos Públicos en los Comités de Selección, señalaron que su rol en ellos ha sido más bien pasivo, siguiendo instrucciones del Consejo de Alta Dirección Pública (47%). Esto, sin duda, podría afectar la legitimidad del sistema y, por tanto, la efectividad de los procesos de selección (gráfico 24).

Gráfico 24: ¿Cómo ha sido su rol en esos Comités?



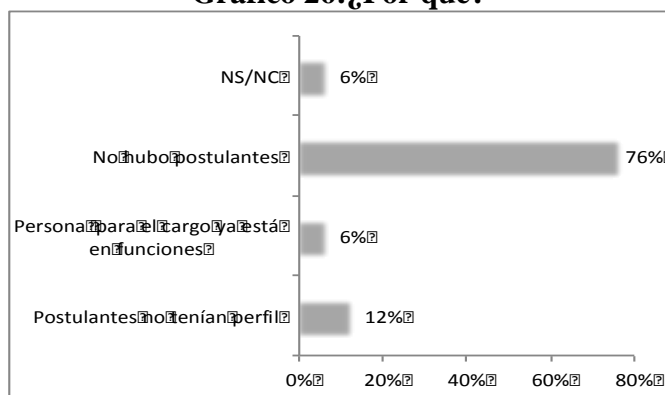
Asimismo, el SADP no estaría generando los incentivos adecuados para participar en los distintos concursos públicos. Por ejemplo, 29% de los encuestados afirmaron que conocen entre 1 a 10 concursos que han resultado desiertos (gráfico 25).

Gráfico 25: ¿Cuántos procesos de selección han resultado desiertos?



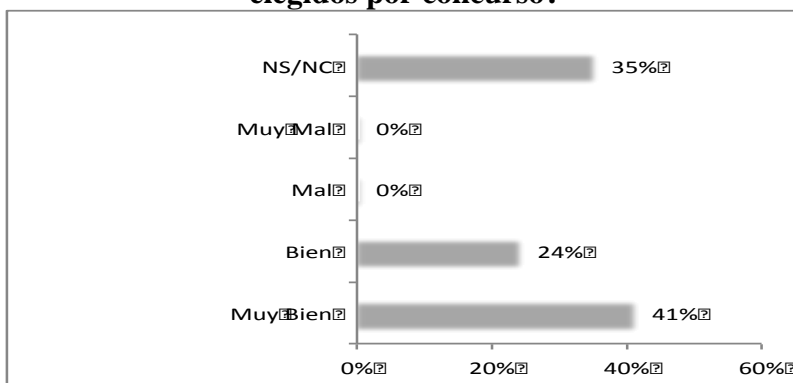
Las razones por las cuales los concursos fueron declarados desiertos serían realmente alarmantes, ya que el 76% afirma que no hubo postulantes, lo que se podría explicar por una baja relación entre sueldo y responsabilidades del cargo. Lo anterior impediría que profesionales mas competentes o con costos de oportunidad mas altos se interesen por trabajar en los servicios públicos (grafico 26).

Gráfico 26: ¿Por qué?



Otra fortaleza del sistema de selección estaría relacionada con la calidad de los funcionarios elegidos. A opinión de los Altos Directivos encuestados, el 41% consideró que estos han resultado muy bien y el 24% bien. No obstante, se debe tener en cuenta que un 35% manifiesta desconocimiento en un tema que debiera manifestarse algún tipo de evaluación o conocimiento. En todo caso a marzo de 2007 no se registraron inconformidades, ya que ninguno de ellos consideró que los funcionarios escogidos fueran malos o muy malos (gráfico 27).

Gráfico 27: En los casos que corresponda, ¿Cómo han resultado los funcionarios elegidos por concurso?



En conclusión podemos afirmar que, hasta marzo de 2007, los Altos Directivos Públicos que habían asumido el cargo, detectaron las siguientes debilidades del SADP:

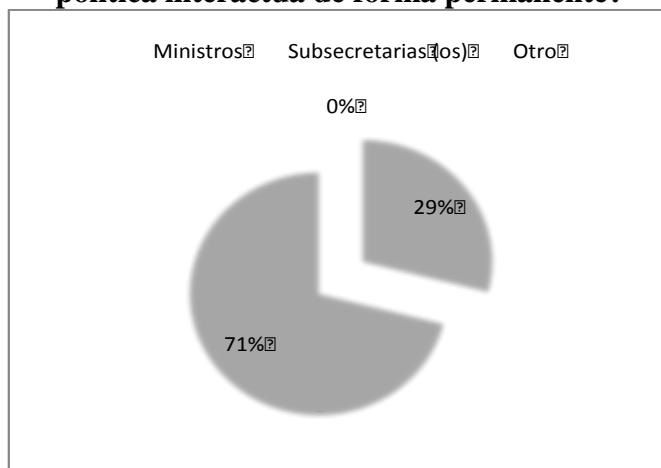
- solo el 47% había gestionado renuncias de funcionarios de segundo nivel jerárquico, lo que retrasaría el pleno funcionamiento del nuevo sistema.

- los directivos habrían tenido un rol pasivo en los comités de selección, lo que podría disminuir la efectividad de los concursos públicos, y
- la falta de postulantes sería una de las debilidades más importantes, generando que muchos concursos sean declarados desiertos, por tanto, no se estaría cumpliendo el objetivo de incentivar que profesionales de alta competencia se trasladen a los servicios del Estado.

2.3.2.3 Vinculación con la Autoridad

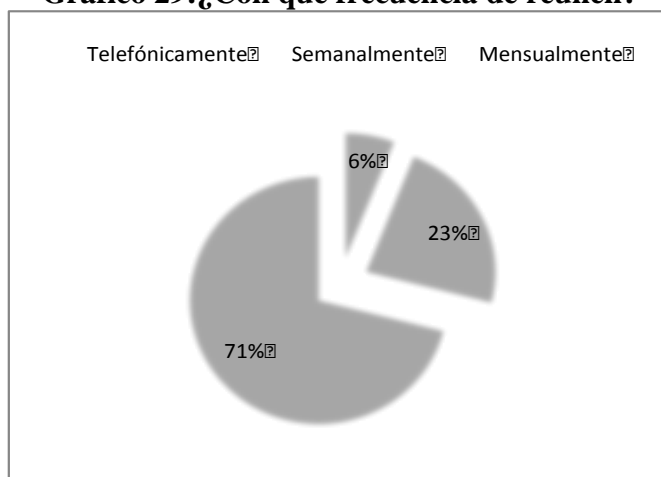
Los Altos Directivos Públicos a la fecha de la encuesta mantenían una comunicación mayor con los subsecretarios ministeriales de los cuales depende el servicio que está bajo su responsabilidad (71%) y el 29% restante mantenía un contacto permanente con el Ministro respectivo (grafico 28).

Gráfico 28: Ahora pensando en la responsabilidad del cargo, ¿Con qué autoridad política interactúa de forma permanente?



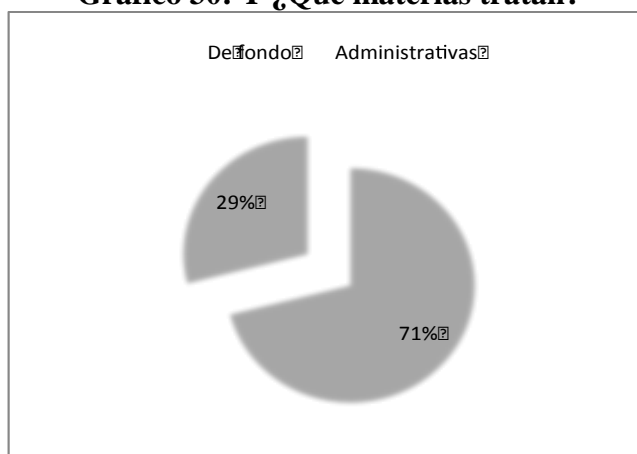
Un factor importante para el análisis es la frecuencia con que se reunían ambas autoridades. El 71% de los entrevistados afirmó que se reunían al menos una vez al mes, solo un 23% lo hacía semanalmente (Gráfico 29).

Gráfico 29: ¿Con qué frecuencia de reúnen?



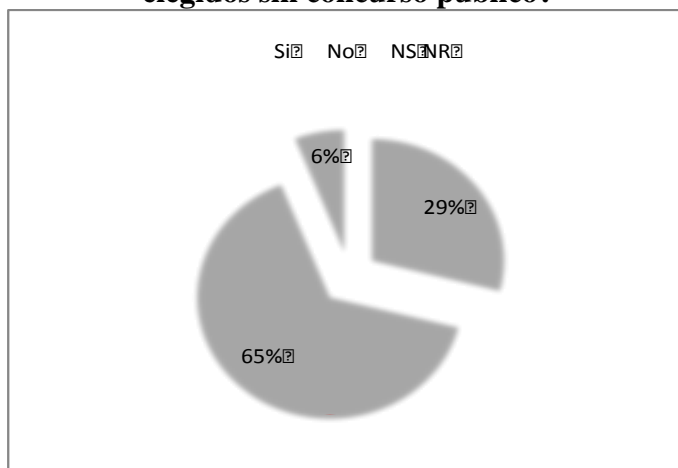
Por su parte, es importante investigar sobre las materias que se abordan en las reuniones con la autoridad ministerial, debido a que en algunas ocasiones pueden ser instancias poco provechosas para la gestión del servicio o de decisiones administrativas que tal vez no justifican una reunión. En este contexto, el 71% aseguró que se trataban decisiones de fondo y solo el 29% que se tomaban decisiones administrativas (gráfico 30).

Gráfico 30: Y ¿Qué materias tratan?



En otro tema, resulta fundamental analizar las posibles diferencias existentes entre aquellos funcionarios seleccionados por SADP y aquellos seleccionados por el antiguo sistema. En el siguiente gráfico podemos observar que el 65% de los entrevistados afirmó que hay diferencias entre ambos funcionarios y el 29% señaló lo contrario (Gráfico 31).

Gráfico 31: ¿Cree Ud., que su relación con el ejecutivo es diferente a los funcionarios elegidos sin concurso público?



De los funcionarios que afirmaron que existen diferencias, el 80% señaló que existe mayor respeto por calificación profesional hacia ellos y el 20% restante que había mayor transparencia y respaldo.

Adicionalmente, el 47% de los encuestados señalaron que la autoridad política ha cambiado su actitud hacia los servicios públicos ahora que sus directivos son elegidos, ya que existe buena disposición ante los requerimientos (25%) o porque se cuenta con personas más competitivas y con más técnica (13%).

No obstante, el 33% de aquellos que dijeron no observar un cambio de actitud de la autoridad política hacia los servicios públicos, afirmaron que la relación tiene que ver con la calidad del trabajo o que antes existían canales de mediación (17%).

En síntesis, respecto de los vínculos con la autoridad, se podrían reconocer como una fortaleza las reuniones mensuales que la mayoría de los Altos Directivos realizan con la autoridad ministerial. Junto con ello, las decisiones de fondo que se tomarían en estas reuniones y el cambio de la relación del ejecutivo con los Directivos Públicos seleccionados por el SADP, ya que existiría mayor respeto por la calificación profesional.

2.3.2.4 Convenios de Desempeño

Respecto a los convenios de desempeño de sus subalternos la mayoría de los entrevistados había propuesto la firma de estos por parte de los funcionarios de segundo nivel (65%), lo que daría mayor efectividad al sistema.

Más allá de si propuso o no la firma de estos convenios de desempeño, es importante investigar sobre la existencia de mecanismos de monitoreo y su aplicación. En este contexto, la mitad de quienes propusieron la firma de estos convenios realizaban el correspondiente monitoreo, el 25% a través de la revisión de metas comprometidas y el otro 25% lo realizaba mensualmente. El 50% restante señaló que aún se estaba creando un sistema de control.

En opinión de los entrevistados no existiría un convencimiento concreto sobre la utilidad de los convenios de desempeño y los bonos por metas cumplidas, ya que solo un 29% de ellos afirmó que estos han sido efectivos. Estos últimos consideraron que la utilidad se debe gracias a que existiría mayor conciencia del trabajo (29%) o porque se establecerían mejor las metas (29%).

Asimismo, consistente con el trabajo de Irarrazabal et al (2013) en base a un conjunto de entrevista a altos directivos públicos que señalan “A partir de las entrevistas y de lo constatado por el Equipo Consultor, el seguimiento de los convenios de desempeño no cuenta con mecanismos lo suficientemente estrictos, que permitan dar cuenta en forma rigurosa de la evaluación de estos. Lo anterior hace muy difícil verificar el cumplimiento de los convenios a nivel de indicadores, por parte de actores ajenos a los ministerios y servicios. Según lo planteado por el Servicio Civil, esto se debe a lo frágil que es la legislación existente para el seguimiento a los convenios, la cual está especificada en el actual reglamento”. (p.76)

A lo que se agrega “Prácticamente todos los entrevistados de primer nivel declararon que el convenio de desempeño no es propuesto por el ministro (o principal). En la mayor parte de los casos es propuesto por el equipo de control de gestión del servicio, dónde luego el directivo modifica las metas, indicadores y objetivos que le parecen más pertinentes. En algunos casos el directivo declaró haber incluido los lineamientos que el ministro del ramo le expuso al asumir el cargo. Solo en una de las entrevistas realizadas, se declaró un rol más protagónico por parte del subsecretario(a) del ramo. Además, directivos declararon que el convenio no es necesariamente negociado con el mismo ministro. Dicha responsabilidad cae más bien en el equipo de control de gestión o planificación del ministerio correspondiente.” (Irarrazabal et al 2013, p.73)

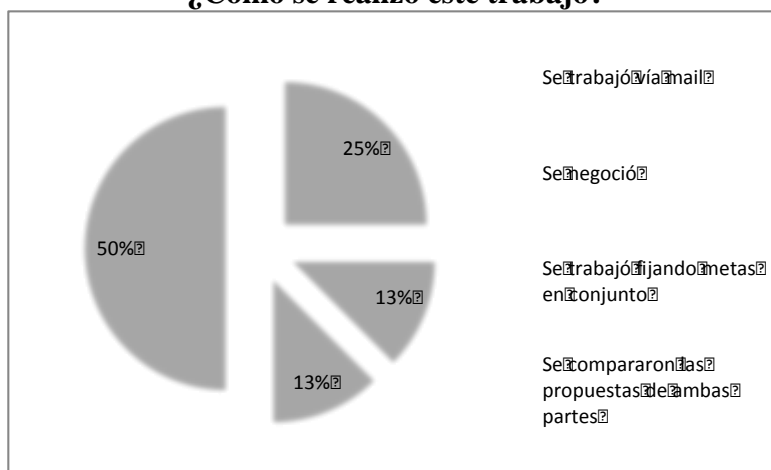
2.3.2.5 Jefes de Servicio

Al investigar respecto de los convenios de desempeño de los Jefes de Servicio, se pudo observar que un alto porcentaje (85%) ha firmado uno de estos documentos, lo que generaría mayor afectividad a la gestión de los servicios públicos y de estos el 88% considera que las metas son alcanzables.

Por su parte, es importante destacar que la mayoría de los Altos Directivos entrevistados manifestó que las metas del convenio se definieron en conjunto con la autoridad respectiva (47%). No obstante, destaca que el 35% de ellos afirmó que las metas fueron fijadas solo por la autoridad, lo que podría dificultar su cumplimiento.

En aquellos casos donde se fijaron las metas en conjunto, el trabajo se realizó preferentemente a través de la comparación de las metas propuestas por ambas partes (50%), lo que podría ser un buen mecanismo para lograr que sea posible cumplirlas.

Gráfico 32: Pensando en el trabajo en conjunto para definir las metas del convenio, ¿Cómo se realizó este trabajo?



Sin embargo, una debilidad detectada estaría relacionada con los incentivos propuestos por estos convenios, ya que el 35% de los encuestados considera que estos no son adecuados, lo que podría dificultar el logro de las metas previamente definidas.

Otra debilidad que se habría identificado estaría relacionada con las instancias de análisis del cumplimiento de estos convenios. El 65% de los entrevistados señaló que a marzo de 2007 no había existido una instancia de análisis con su superior, esto podría retrasar el logro de los objetivos y la prevención de obstáculos para el mejoramiento de la gestión.

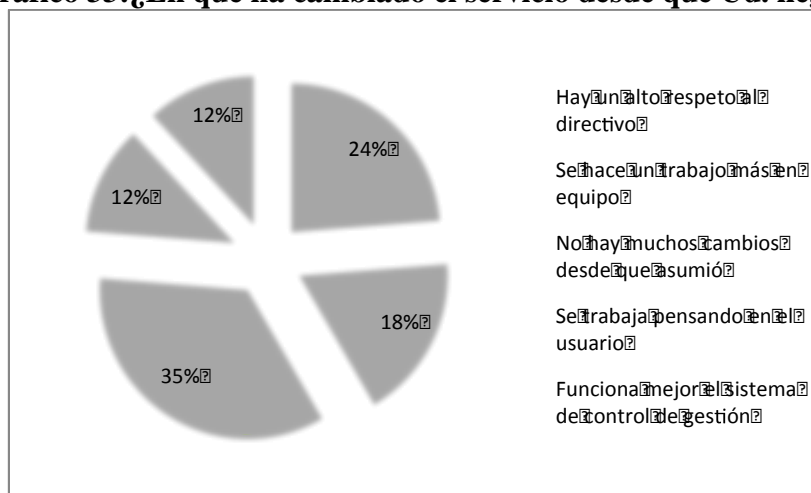
En conclusión la mayoría de los entrevistados a marzo de 2007 había gestionado la firma de convenios de desempeño para los funcionarios de segundo nivel. No obstante, solo el 50% de estos contaba con un sistema de control o monitoreo en funcionamiento. Asimismo, solo un tercio de los entrevistados manifestó que estas herramientas de gestión permitían dar mayor eficiencia al servicio público.

Por otra parte, un alto porcentaje de los directivos encuestados afirmaron que habían firmado convenios de desempeño y que sus metas fueron fijadas en conjunto a través de la comparación de las propuestas de ambas partes. Sin embargo, más de un tercio de los encuestados afirmaron que los incentivos propuestos en estos convenios no son adecuados y que a marzo de 2007 sus superiores no habían analizado con ellos el cumplimiento de las metas del convenio.

2.3.2.6 Evaluación del Sistema

En general los Altos Directivos encuestados consideraron que el servicio público en el cual desempeñan labores había cambiado desde que ellos asumieron el cargo. El 24% de ellos consideraron que hay un alto respecto hacia los directivos, el 18% que se hace un trabajo más en equipo, el 12% que se trabaja pensando en el usuario. No obstante, no deja de llamar la atención que un 35% no percibe que hubo cambios.

Gráfico 33: ¿En qué ha cambiado el servicio desde que Ud. llegó?



Otro dato importante, es que el 76% consideró que el SADP había contribuido a dar mayor eficiencia a la gestión de los servicios del Estado, lo que podría garantizar el cumplimiento de los objetivos de su implementación, ya que afirmaron que permite la selección de personas más competentes.

Junto con lo anterior, los Altos Directivos consultados afirmaron que hasta marzo de 2007 el SADP había logrado mayor transparencia (94%). De estos directivos, el 35% consideró que el SADP había logrado mayor transparencia porque el proceso de selección es público, el 24% porque las bases del concurso están claramente estipuladas, otro 24% porque se da importancia a las competencias y cualidades profesionales, entre otros.

No obstante, lo positivo de las respuestas anteriores no se al consultarles sobre la transformación de decisiones políticas a decisiones técnicas, siendo esto último una de las finalidades más relevantes de la Reforma del Estado, ya que este cambio permitiría reducir episodios de faltas a la probidad. En este contexto, el 35% afirmó que las decisiones eran más técnicas que políticas, otro 35% no respondió o no contestó la pregunta lo que se podría explicar porque no han logrado identificar este cambio. Por último, el 24% afirmó que las decisiones solo eran más técnica de forma parcial.

Al investigar las razones del porque ahora eran o no las decisiones más técnicas que políticas el 24% de los encuestados afirmaron que éstas siempre son técnicas y políticas, lo que podría mantener la delgada línea entre los fines propios del servicio público y ciertos fines políticos que poco o nada tienen que ver con los objetivos institucionales. Asimismo, el 12% afirmó que alguna de éstas siguen siendo políticas y un 18% que solo deben ser efectivas, esto último mostraría cierta aceptación a que ciertas decisiones sean políticas. Solo el 18% afirmó que las decisiones siempre son técnicas.

A diferencia de los datos analizados anteriormente, el 53% de los consultados consideraron que la influencia política había disminuido al interior de su servicio. Sin embargo, contrariamente el 35% afirmó que esta se había mantenido y un 6% que había aumentado, lo que plantearía ciertos cuestionamientos a la efectividad del SADP.

Los directivos públicos señalaron que había aumentado la calidad de los análisis, las evaluaciones y el control de gestión (65%). De estos, el 47% consideró que este cambio se debía a una reorientación del control de gestión, el 18% a que existían instrumentos para controlar y establecer las metas, entre otros.

En general los directivos públicos afirmaron que las principales fortalezas del SADP están relacionadas con una mayor transparencia (23,5%), con la revisión de la gestión de los directivos (23,5%), con la búsqueda de profesionales más competentes (23.5%) y con la existencia de un mecanismo objetivo y técnico (23.5%). Adicionalmente, el 88% de los encuestados consideró que se puede seguir avanzando para mejorar el sistema.

En este contexto y hasta marzo de 2007 los encuestados afirmaron que para mejorar la gestión pública se requiere revisar los convenios de desempeño. Por su parte, el 18% afirmó que se requiere mayor compromiso del gobierno con el SADP y con la Reforma del Estado, otro 18% aseguró que es necesario realizar nuevos cambios legales y el 18% restante que funcionarios de rangos inferiores también sean seleccionados por el SADP, tal vez porque consideran que la política podría influir sobre ellos.

2.4 El modelo Principal – Agente y su aplicación a la burocracia

Como se ha señalado en el marco teórico de este trabajo, se ha desarrollado una corriente relevante de estudios de la burocracia utilizando el modelo de principal – agente. Miller (2005) da cuenta de su desarrollo y aplicación a la ciencia política como disciplina y al estudio de la burocracia y las instituciones. Este enfoque ha sido utilizado principalmente para dar sustento a la hipótesis de dominio político sobre la burocracia, y ha sido también cuestionado por las dificultades de su aplicación.

Miller basado en los trabajos de Holmström (1979) y Shavell (1979) describe el modelo clásico de relación principal – agente, identificando los siguientes elementos fundamentales en la relación:

- a) impacto del comportamiento del agente: la agencia toma acciones que repercuten en la estructura de pagos (costos/beneficios) del principal
- b) asimetría de información: el principal puede observar los resultados del agente, pero no necesariamente su conducta. Miller se pregunta si dada la información asimétrica ¿los incentivos pueden sustituir el monitoreo para que la agencia revele su conducta y costos?
- c) asimetría en preferencias: se asume que el principal y el agente tienen distintas preferencias, en este sentido acciones que benefician al principal pueden representar un costo para el agente.

- d) iniciativa en la relación recae en un principal unificado o único: esto supone un set coherente de preferencias.
- e) inducción hacia atrás basada en información y conocimiento compartido: el principal conoce la racionalidad del agente, y sabe que éste preferirá cualquier utilidad esperada que supere su costo de oportunidad.
- f) poder de negociación del principal: el principal puede ofrecer un presupuesto a través de un “tómalo o déjalo” (Sappington, 1991).

Cuando están presentes estos elementos, surgen dos consecuencias relevantes: a) la necesidad de introducir incentivos basados en los resultados, aun cuando esto aumente el riesgo en la conducta del agente, y b) la existencia de un trade off de eficiencia, es decir, mayor monitoreo por parte del principal implica un mayor costo que reduce su beneficio, y a la vez la falta de control implica también mayor riesgo de desviación en el comportamiento del agente (Downs y Rocke, 1994).

Las aplicaciones e investigaciones sobre este modelo han extendido el análisis hasta la hipótesis de dominio del Congreso de Weingast y Morán (1983) y Weingast (1984). En estos trabajos se da importancia al uso de incentivos para el control burocrático, ya que el Congreso no gastará parte de su tiempo y recursos en monitorear a la agencia, por lo tanto, se establecen mecanismos de control y un sistema de incentivos *ex ante* basados en amenazas y castigos *ex post*. De esta forma, el principal no gastará en vigilar la burocracia hasta que no se enciendan las “fire alarms” (McCubbins y Schwartz, 1984). Una línea paralela a la del control burocrático a través de incentivos, también está la del control burocrático a través de los procedimientos administrativos, trabajados principalmente por McCubbins et. al. (1987).

Entre las complejidades de la aplicación del modelo a la burocracia está la frecuente multiplicidad de principales en la relación con el agente, en la efectividad o no de los incentivos en el sector público, y en la discusión sobre la incidencia del comportamiento del agente en el resultado del servicio público.

Moe (1984a) destaca la inconveniencia de analizar la relación entre los políticos y la burocracia sin considerar la multiplicidad de principales que intentan controlar a la agencia además del Congreso. Es más, Moe (1984b) plantea que el Presidente mantiene cierta ventaja en relación a la burocracia; y los diversos grupos de presión como pueden ser las asociaciones de empleados fiscales (Moe, 1985), entre otros. A partir de las investigaciones de Moe, ha

sido mucha la literatura que trabaje sobre los múltiples principales, no obstante, la mayoría de estos trabajos se han basado más en el control de la agenda que en la teoría del principal-agente.

Una investigación realizada por B. Dan Wood (1988) sobre los cambios en la composición del Senado y las preferencias de una Agencia de Protección del Medioambiente, demostró que es necesario poner atención a las jerarquías democráticas existentes, ya que mientras las comisiones del Senado presionaban a la agencia en una dirección, esta respondía de manera contraria, haciendo caso a las demandas de la opinión pública. Brian Cook discute este punto¹⁴⁶, estableciendo que no es necesariamente por la estructura jerárquica de democracia, y más bien se debería a la naturaleza del sistema político en Estados Unidos que cuenta con una gran cantidad de principales.

A su vez, el control del principal sobre la agencia, además de depender de la cantidad de principales o de la jerarquía que estos tengan, puede verse afectado por el grado de centralización/descentralización que tenga la agencia para hacer cumplir la voluntad del principal (Whitford, 2002).

A pesar de estos –y otros inconvenientes- el modelo es de utilidad para analizar los fenómenos de delegación de poder en condiciones de asimetría de información, y otorga una pauta de control y análisis que es muy relevante.

2.4.1 El rol de los incentivos en el sector público

Un aspecto fundamental para comprender totalmente la relación entre el principal y el agente para contextos burocráticos, es conocer cómo se comportan los incentivos en el sector público.

Se asume que tanto los agentes burocráticos como los políticos son actores racionales. No obstante sus incentivos y racionalidad pueden tener varios elementos que no siempre están presentes al momento de tomar decisiones en contextos privados. Como se señaló en el Marco Teórico, uno de los aspectos fundamentales en el modelo del principal-agente es la existencia de información asimétrica y del control de los problemas derivados del riesgo moral, de ahí la importancia que se le da a los incentivos para evitar estas conductas.

¹⁴⁶ Para revisar la discusión entre Dan Wood y Brian Cook (1989) ver *Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy*.

Dixit (2002) identifica los aspectos principales de los incentivos en el sector público, e identifica en ellos:

La existencia de múltiples principales: a diferencia del sector privado donde por lo general existen múltiples agentes. Los resultados en este sector dependerán de si los principales pueden actuar de forma cooperativa entre ellos o no. Muchas veces la ineficiencia del agente surge porque algunos principales privilegian evaluar algunas dimensiones y no otras (Berheim y Whinston, 1986).

Múltiples temas y aspectos: las acciones no siempre son verificables, ya que los resultados de las acciones tienen diversas dimensiones (Baker 1992, 1999); y las acciones y resultados son difíciles de controlar y medir (Osborne y Plastrik, 2003). La observabilidad de los resultados dependerá si se trata de organizaciones burocráticas productivas, procedimentales, artesanales u orientadas a resolver problemas específicos (Wilson, 1989).

Múltiples niveles y jerarquías: Muchas de las relaciones principal-agente son jerárquicas. Entre ellas numerosas veces surgen niveles intermedios, que pueden tener cierta experticia en un tema y manejar información al respecto. Estos mandos medios pueden afectar la estructura de incentivos que guíen al agente a revelar su conducta o información, pudiendo incluso coludirse entre sí (Laffont y Tirole, 1993). Además de niveles jerárquicos verticales, existen ciertas relaciones horizontales, entre agentes, entre principales y entre principales y agentes. A todas ellas se les debe dar la suficiente atención al momento de diseñar un esquema de incentivos o contratos para el sector público.

Efecto del tiempo: La mayoría de las relaciones entre el principal y el agente se desarrollan en un espacio intemporal, donde puede surgir la cooperación con esquemas de interacción repetidos. En estos, puede existir un esquema de recompensas y castigos si el agente no hace lo mandado por el principal (Holmström y Milgrom, 1987, 1988, 1990; Dixit 1996, 1997) o también un esquema de pagos de acuerdo al rendimiento que el agente presente (Shapiro y Stiglitz, 1984)

Escasez de competencia: las agencias actúan como monopolios y tienen incentivos débiles para mejorar su producción y calidad de los productos y servicios.

Motivación de los agentes: como las agencias burocráticas no pueden apropiarse de los beneficios monetarios de su producción, ellos se motivan a través del propósito ético de servir a la agencia, o de profesionalizar su carrera al interior de la organización.

Los aspectos y problemas abordados en esta sección pueden aminorarse a través de los mecanismos de control burocrático a través de incentivos y procedimientos administrativos revisados anteriormente. Para todo ello es clave fijar las condiciones en un contrato o convenio entre el principal y el agente.

Dado que el modelo del principal-agente se basa en modelo privado de gerenciamiento, un tipo de incentivo que también se han adoptado ha sido en forma de compensación monetaria por el rendimiento.

Para que los incentivos monetarios produzcan los efectos esperados, es necesario que:

- 1) las agencias estén en condiciones de medir de manera exacta el rendimiento efectivo de cada individuo y por equipo;
- 2) que una mejoría en el rendimiento de un individuo debe generar una mejoría real en el rendimiento de la organización; y finalmente
- 3) que las remuneraciones pagadas deben poder administrarse de modo que capitalice el valor del incentivo esperado por los receptores de los mismos (Klingner y Nalbandian, 2002).

Klingner y Nalbandian (2002) establecen que para que estos incentivos tengan el efecto esperado en los rendimientos, los agentes o funcionarios deben saber que su trabajo y rendimientos serán premiados, deben contar con el tiempo necesario para realizar el esfuerzo y alcanzar ciertos niveles esperados. Además, ellos deben saber que cuentan con el conocimiento y habilidades para alcanzar los rendimientos deseados y finalmente, el análisis costo-beneficio del incentivo monetario (asignación) debe ser positivo para que éstos actúen realmente como un incentivo a mejorar la conducta o los rendimientos.

Por otra parte, al momento de definir los contratos que incluyan incentivos de este tipo, es necesario preguntarse ¿Qué clase de incentivos deben utilizarse para lograr los objetivos?; ¿quién debe tener los objetivos?; ¿deben crearse incentivos negativos (castigos) además de los positivos?; ¿deben aplicarse medidas subjetivas u objetivas en la evaluación de rendimientos? (Osborne y Plastrik, 2003).

2.4.2 El SADP bajo la perspectiva del enfoque Principal – Agente

Si bien las aplicaciones del modelo al contexto burocrático son ampliamente conocidas y estudiadas, no existe igual nivel de conocimiento y aplicación del modelo al análisis de servicios civiles y esquemas de altos directivos.

Por ello, es de utilidad revisar la aplicación del modelo al SADP. Tal como se planteaba en el capítulo tres de esta tesis, según el cual el SADP es un ejemplo de relación principal – agente, y, más aún, que una adecuada regulación de la relación con los directivos, se puede alcanzar y definir a través de un contrato eficiente que se haga cargo de los supuestos y consecuencias del modelo.

En dicha sección se señalaba que para la implementación efectiva del SADP se requiere:

- establecer un mecanismo apropiado para seleccionar a los agentes por parte del principal;
- establecer perfiles para los cargos a seleccionar, de acuerdo a los objetivos que los principales políticos definan;
- diseñar y utilizar un instrumento de alineamiento entre el superior y el directivo, el cual se concreta en este caso a través del Convenio de Desempeño;
- establecer incentivos de remuneración variable de acuerdo al desempeño del directivo; y
- consecuencias del desempeño del directivo en sus opciones de continuidad en el cargo.

Todos estos –y otros- elementos, dan cuenta de una relación principal – agente que se indaga para entender si está adecuadamente estructurada o no.

2.4.3 Multiplicidad de relaciones Principal – Agente en relación a los altos directivos

Uno de los aspectos interesantes y complejos de este enfoque es la existencia de multiplicidad de relaciones entre principal y agente. Es más, podría decirse que existe una cadena de relaciones principal – agente a lo largo del proceso que surge desde los ciudadanos y que llega a la implementación de las políticas públicas. Es importante destacar que en este proceso no sólo los resultados están controlados y observados por parte de los principales, sino que también los medios y el procedimiento con el cual éstos son producidos (Dixit, 2002).

Para este análisis, pueden identificarse al menos las siguientes relaciones susceptibles de ser analizadas desde la perspectiva principal – agente.

Ciudadanos – Políticos. La primera relación entre mandante y delegado tiene lugar en la vinculación entre los ciudadanos y los políticos. Los ciudadanos a través de su votación en elecciones y a través de otros mecanismos de participación manifiestan su posición e

intereses ante diversas materias, delegando en las autoridades políticas su ejecución e implementación. Entre ambas partes puede existir asimetría de preferencias, desafíos en materia de control de los procesos y formas de asegurar el cumplimiento de los objetivos. Desde el punto de vista de la regulación de esta interacción, las elecciones periódicas, las rendiciones de cuentas, los sistemas de control y monitoreo, la separación de poderes del Estado, entre otros instrumentos, contribuyen a optimizar el alineamiento entre ambas partes.

Políticos – Directivos Públicos. Es en esta interacción donde se hace especialmente evidente la asimetría de información y la asimetría de intereses entre el mandante (político) y el delegado o agente (directivo). En efecto, y tal como se ha estudiado en este trabajo, los sistemas especiales de regulación de los altos directivos han surgido como respuesta, en parte, a los desafíos de alineamiento entre unos y otros, y en la búsqueda del resguardo del adecuado nivel de autonomía e independencia para la toma de decisiones. Este tipo de interacción puede, a su vez, entenderse de dos formas: (i) relación entre políticos legisladores (parlamentarios) y directivos públicos; y (ii) relación entre políticos del poder ejecutivo (ministros, subsecretarios) y directivos públicos.

Directivos Públicos – Funcionarios. Una tercera forma de relación principal – agente puede darse en la interacción entre directivos elegidos por concurso y funcionarios de su dependencia que pertenecen a una estructura de carrera. Nuevamente se produce una situación en la que una de las partes delega en otra con motivaciones diferentes la ejecución de tareas relevantes para el primero. En este caso puede darse que a falta de instrumentos de alineamiento y orden, el directivo se encuentre incapacitado para ejecutar en su servicio las tareas que le fueron encomendadas por los políticos al momento de definir su mandato.

Ciudadanos – Directivos Públicos. Tal vez una cuarta forma de relación principal – agente podría darse entre los ciudadanos (representantes de los intereses de la sociedad), y los directivos públicos (ejecutores directos de las tareas públicas). En esta interacción se omite a los políticos en el entendimiento que el mandato de los directivos públicos surge de los ciudadanos y no de los políticos, quienes en la práctica son intermediarios de esta relación, encontrándose los directivos públicos atentos y dependientes de la percepción y opinión ciudadana ante su conducta y desempeño.

Ciudadanos y Políticos como Principales y Directivos Públicos como Agentes. Un ejemplo de relación principal – agente, consistente en una variación de las anteriores, es entender que

existe un principal múltiple, compuesto por ciudadanos y políticos, y un agente único, representado por los directivos. Este principal múltiple implica que las señales que se envían al delegado no necesariamente son consistentes o coordinadas, generando incentivos diversos para el agente. En este contexto, el directivo público debe intentar conciliar sus propios intereses con aquellos de políticos y ciudadanos, los cuales muchas veces pueden ser incompatibles o inconsistentes. Este tipo de relaciones son más complejas de analizar aún cuando son frecuentes en la realidad.

2.4.4 Foco en la relación entre el Principal político y el Agente directivo

Dada la multiplicidad de relaciones entre principal y agente que pueden presentarse en el estudio de la burocracia, es conveniente precisar el ámbito de análisis. Para este estudio se analiza la relación entre el principal político y el agente directivo público. Para ser más preciso aún, el político está representado por las autoridades ejecutivas (ministros, subsecretarios, etc.) y el directivo por los directivos integrantes del SADP.

2.4.5 Análisis de la información y discusión

2.4.5.1 Sobre la definición de la relación principal – agente.

El SADP es un diseño institucional que contempla un mecanismo de selección de altos directivos pero no se limita sólo a la selección. Como se ha indicado en diversas secciones de este texto, el Sistema fue diseñado también con el objetivo de establecer una forma especial de gestión de los directivos públicos, no sólo su selección.

En ese esquema de gestión de los directivos públicos, el diseño institucional es problemático. En efecto, el Consejo de Alta Dirección Pública tiene tareas en la selección de los directivos pero tiene muy pocas atribuciones en su seguimiento y evaluación.

Las tareas de planificación, evaluación y control están fuertemente centradas en el superior político del directivo. Es esa la autoridad llamada a construir el convenio de desempeño, a acordar los objetivos y metas, a evaluar al directivo y a darle retroalimentación acerca de su desempeño.

El problema de este diseño es que los objetivos del SADP aparecen impuestos a los dirigentes políticos, quienes han debido renunciar a la facultad de designación directa de funcionarios, debiendo aceptar a los directivos seleccionados a través del procedimiento de

concurso. Pero el SADP no sólo impuso el mecanismo para elegir candidato a los ministros y subsecretarios, sino que le impuso un conjunto de tareas asociadas a la gestión del directivo.

Si se analizan los mandatos del SADP para los políticos, puede decirse que son dos ámbitos principales pero con consecuencias diferentes:

- ***obligatoriedad de elegir directivos mediante concurso.*** En este ámbito, y como se ha dicho antes, al producirse una vacante el ministro o subsecretario está obligado a generar el proceso concursal, en el cual intervendrá (a través del Presidente) en la selección final en la terna respectiva que se le presente. El elemento distintivo de este mandato es que reviste el carácter de obligatorio, no pudiendo el político renunciar a este proceso para seleccionar al directivo público. En este sentido, el diseño del SADP produjo un efecto concreto en las decisiones políticas que tiene fuerza coercitiva y es exigible.
- ***gestión de los directivos.*** En términos de gestión y seguimiento de los directivos, el SADP contempla también un mandato para los políticos, consistente en el diseño de los convenios, en su evaluación y monitoreo, entre otras materias. Sin embargo, y a diferencia del caso anterior, no existe fuerza coercitiva efectiva que obligue a ministros y subsecretarios a realizar sistemáticamente los procesos de evaluación ni a construir con rigor y sistematicidad los convenios de desempeño. Desde el punto de vista de los incentivos, este elemento es muy importante, pues el político no tiene incentivos que lo induzcan a efectuar adecuadamente los procesos de construcción de convenio, de seguimiento de los mismos y de gestión de los directivos. Más aún, no parecieran existir consecuencias directas por la falta de cumplimiento de estas tareas ni pareciera tampoco que su superior político –el Presidente– disponga de mecanismos de control y seguimiento de este tipo de tareas por parte de ministros y subsecretarios. Se comprueba el hecho de que sólo se evalúan las dimensiones directamente observables y medibles que enfrenta el agente.

En este contexto, aparece claro que existe un problema en la definición de la relación principal – agente entre ministros/subsecretarios y directivos públicos, pues no sólo falta alineamiento entre ambos, sino que más aún faltan los incentivos en el principal para alinear el comportamiento del agente. En este punto se debe reconocer también el rol que tiene el Consejo de Alta Dirección como un nivel paralelo que interviene en la relación del principal político y el agente.

A pesar de los inconvenientes recién señalados, pareciera ser más eficiente un mecanismo que asigne un nuevo rol al Consejo, permitiéndole una participación e injerencia en el control y supervisión de esta superclase de directivos integrantes del SADP.

La identificación de este problema se hace patente tanto en las entrevistas en profundidad y también en la encuesta a los directivos donde un importante porcentaje de los encuestados señala no haber sido sujeto de evaluación por la autoridad en el último año.

2.4.5.2 Sobre los convenios de desempeño.

Son diversos los estudios que han dado cuenta de los problemas que presentan los convenios de desempeño. De la revisión de las entrevistas en profundidad, de las encuestas, del estudio encargado especialmente por al DNSC¹⁴⁷, de la opinión de los expertos, se aprecia que éste es uno de los principales problemas del SADP. Sintetizando lo ya señalado en distintas secciones de este trabajo, puede señalarse que entre los ámbitos que presentan debilidad se encuentran los siguientes:

- débil definición de las metas (ver estudio DNSC, entrevistas a Waissbluth y a Marcel, por ejemplo);
- metas fáciles de cumplir (ver entrevista a Marcel y ver encuesta a directivos, por ejemplo)
- falta de evaluación anual del convenio (ver encuesta, ver estudio DNSC, ver entrevista a Brahm, entre otros);
- inexistencia de consecuencias ante la falta de evaluación anual (ver minuta de la DNSC explicando el proceso de asignación de remuneraciones variables);
- falta de integración de los convenios de desempeño con otros instrumentos de gestión del Estado (ver entrevista a Waissbluth, por ejemplo).

La opinión coincidente de expertos, sumado a la evidencia presentada a lo largo de este trabajo, indican que los convenios de desempeño son uno de los principales problemas del SADP.

En términos de definición de las metas de los convenios, una de las principales dificultades está en la inserción de este instrumento en un contexto de gestión pública en el

¹⁴⁷ Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Civil Industrial (2007). “Diseño y Seguimiento Convenios de Desempeño Altos Directivos Públicos”.

cual existe una cantidad abundante de instrumentos de gestión, incluyendo indicadores de desempeño, programas de mejoramiento de la gestión, balances de gestión integral, entre otros. A falta de una verdadera estrategia de integración y sistematización de los diversos instrumentos y dimensiones medibles, se ha procedido en muchos casos a replicar las metas de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (en adelante PGM) en la redacción de los convenios de desempeño. De esta forma se han replicado en los convenios las metas institucionales, asignándolas ahora al directivo en el convenio. Esta forma de construir las metas y objetivos es inconsistente pues no deben ser equivalentes las metas institucionales de las metas del directivo, pues no discriminaría adecuadamente cuál es la tarea propiamente a evaluar en el directivo.

Consistente con lo anterior, las metas son fáciles de cumplir. Es consistente con lo anterior porque las metas de los PGM son también relativamente fáciles de cumplir, como lo señalan los distintos expertos. Esta facilidad de cumplir las metas altera fundamentalmente la adecuada regulación de una relación principal – agente pues releva al directivo del esfuerzo necesario y esperado en su tarea. Cabe recordar que los instrumentos de alineamiento como los convenios de desempeño tienen por objetivo lograr que el agente aumente su esfuerzo hacia los objetivos del principal. Si las metas son fáciles de cumplir, o si éstas se cumplen independientemente del esfuerzo que haga, no debiese esperarse que el directivo público maximice su esfuerzo sino, por el contrario, que lo minimice.

Tal vez las carencias recién indicadas podrían subsanarse de existir una evaluación permanente de los convenios de desempeño. Sin embargo, y tal como se da cuenta en la encuesta, en el estudio de la DNSC, en las entrevistas en profundidad, y en las publicaciones de expertos, este seguimiento sistemático no se realiza, careciendo los directivos de un mecanismo de control y retroalimentación que genere los incentivos a alinear el comportamiento hacia los logros deseados. Podría decirse que los directivos quedan “solos” en su gestión, sin un seguimiento y control que permita mejoramiento y desarrollo. Como se ha dicho antes, mientras no cambien los incentivos para los políticos no existirá el seguimiento de estos convenios, pues los ministros y subsecretarios no enfrentan costos por no ejecutar dicha tarea.

Tampoco tienen incentivos los directivos para ser evaluados, dado que la falta de evaluación anual no los priva de la asignación de alta dirección ni de la remuneración variable.

Ello es sorprendente pero es el resultado de la interpretación y práctica que utiliza la DNSC según consta de una minuta preparada para los integrantes del Consejo.

Por todo lo anterior, y por lo poco relevante de la remuneración variable –tema que se analiza a continuación- los convenios de desempeño constituyen hoy una de las principales debilidades del SADP, tanto en su confección como en su definición de metas y en su seguimiento y evaluación.

Para avanzar en este ámbito se requiere revisar los incentivos y, probablemente, asignar un rol de mayor relevancia al Consejo de Alta Dirección Pública.

2.4.5.3 Sobre las remuneraciones.

Tanto las remuneraciones fijas como los componentes especiales y las remuneraciones variables son relevantes en el análisis del tema. Ya se ha señalado en otras secciones de este trabajo existen problemas con las remuneraciones fijas de los directivos y las asignaciones de alta dirección, especialmente en el área salud (ver entrevista a Waissbluth, por ejemplo). En esta sección, y para efectos de analizar las remuneraciones en el contexto de la relación principal – agente, interesa indagar en el componente variable de la remuneración y la relación de esta clase de remuneración con el desempeño de los directivos.

Dado que no existe suficiente información objetiva y sistematizada de la forma en que la DNSC y el SADP han implementado estos elementos, para efectos de esta investigación se solicitó una entrevista especial con uno de los consejeros del SADP, quien, ante la consulta planteada, solicitó a la DNSC una minuta detallada para responder a nuestra inquietud. La inquietud planteada era cómo se estaban vinculando concretamente el desempeño de los directivos –de acuerdo a sus convenios- con las remuneraciones variables que contempla el sistema.

En el informe preparado por la DNSC (ver Apéndice¹⁴⁸) se pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- existen dentro del SADP cuatro sistemas diferentes de regular la relación entre desempeño y porcentaje de asignación de la asignación de alta dirección pública, y

¹⁴⁸ Servicio Civil, 2011. “Guía Operacional 2011 Cumplimiento de Metas del Convenio de Desempeño y Remuneraciones de los Altos Directivos Públicos”

las diferencias están dadas por causas ajenas a la lógica del SADP, concretamente surgen del tipo de institución de que se trate;

- como consecuencia de la existencia de estos cuatro sistemas diferentes, la incidencia del esfuerzo y desempeño del directivo produce consecuencias muy diversas en la remuneración del directivo, dependiendo del tipo de institución a la que pertenezca;
- las disposiciones no están siendo operativas dado que la evaluación no es exigida para optar al máximo de la asignación, pues tal como se señala en el último párrafo de la minuta, *“debe considerarse que durante el periodo que no se haya efectuado evaluación alguna del convenio de desempeño, el componente variable de la asignación de alta dirección pública se pagará en su monto máximo”*. Esta declaración es el resultado de una interpretación de la normativa, y no surge de disposición legal alguna. Por ello, es fácil su corrección definiéndola en sentido contrario, es decir, que a falta de evaluación, el componente variable no se paga o se paga en su nivel mínimo.
- por último, el componente variable –atendida la variedad de criterios en las instituciones- no es significativo como para afectar e influir en el comportamiento y desempeño del directivo. Esto último es insatisfactorio también para efectos de dar cumplimiento a los estándares requeridos para una adecuada regulación de una relación principal – agente.

2.4.5.4 Sobre la flexibilidad en la gestión de los directivos.

Uno de los supuestos del modelo de principal – agente es que la conducta del agente incide en la utilidad del principal. Para que ello pueda suceder, el agente debe disponer de ciertos grados de libertad en términos de las actividades que puede realizar y aquellas que no puede realizar. Concretamente, si existe un marco regulatorio flexible para la gestión de los directivos, éstos dispondrán de instrumentos para orientar su comportamiento con mayor o menor esfuerzo hacia el cumplimiento de los objetivos definidos en los convenios.

Lamentablemente, los altos directivos públicos no disponen hoy de flexibilidad en su gestión. La creación del SADP, en este sentido, ha sido parte de un proceso aún incompleto, toda vez que el directivo elegido no dispone de flexibilidad en el uso de los recursos, ni en la gestión de los recursos humanos, como para demostrar a través de su gestión que puede

mejorar los resultados del servicio. En ese sentido, uno de los desafíos del SADP en términos del perfeccionamiento de esta relación principal – agente, es lograr profundizar en la autonomía financiera, de recursos humanos y de gestión para los directivos elegidos a través del SADP. Una forma interesante de avanzar en este tema sería vincular el desempeño anual del directivo con el nivel de autonomía que se le otorga. A mejor desempeño del directivo, mayor autonomía en la gestión del servicio que dirige. Esto generaría un círculo virtuoso de evaluación, desempeño y autonomía responsable.

2.4.6 Conclusiones

El diseño existente actualmente no es capaz de orientar el comportamiento del agente hacia los objetivos del principal, toda vez que los instrumentos de alineamiento son débiles y no están adecuadamente enfocados.

En primer lugar, el convenio de desempeño –instrumento fundamental en la relación– es irrelevante, no es formulado rigurosamente, su cumplimiento no es evaluado sistemáticamente y sus consecuencias no son significativas para el directivo.

En segundo lugar, existe un problema de definición en la relación principal – agente en este caso, toda vez que se asigna a los políticos una tarea de supervisión y control que excede su ámbitos de preocupaciones e intereses, siendo necesaria la asignación de ciertos roles de planificación y control a un órgano diferente, en este caso el Consejo de Alta Dirección Pública.

En tercer lugar, no cumple el diseño con el objetivo de establecer verdaderamente incentivos basados en los resultados, pues la remuneración variable dependiente del resultado es un monto poco significativo en la mayoría de los casos, y existe una regulación diferente para ciertos tipos de directivos. Adicionalmente, no opera en la práctica el incentivo, pues la evaluación anual de los convenios de desempeño no se lleva a cabo en todos los servicios.

Por último, y para el caso que estuvieran adecuadamente regulados los convenios de desempeño y las remuneraciones de los directivos, subsiste aún el problema de la rigidez en la administración que los directivos pueden hacer de sus servicios, siendo por tanto limitado el impacto que su esfuerzo puede tener en los resultados de desempeño de los servicios públicos.

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido por objeto estudiar el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile en el contexto de una segunda etapa del proceso de modernización y reforma del Estado.

Entre los objetivos iniciales al formular el trabajo, se manifestaba el interés de entender por qué se había producido un cambio tan relevante en la forma de seleccionar a los directivos públicos, para lo cual se exploraron diversas posibles causas. De igual forma, entre las preguntas de investigación de este trabajo se encontraba el indagar acerca de la definición de la estructura de contrato en la relación principal – agente que tiene lugar entre quienes designan al directivo público y el directivo que ejecuta sus tareas.

Estas preguntas de investigación han sido diseñadas con el objetivo de entender de mejor forma los procesos de cambio institucional en un país que desarrolla un proceso modernizador, tanto desde la perspectiva política del desarrollo de los procesos, como del contenido mismo de los cambios. Es ahí donde toma relevancia este trabajo, como un insumo de experiencia que permita a otros investigadores analizar los procesos de modernización del Estado y de cambios a la estructura de selección y funcionamiento de los altos directivos públicos en otras partes del mundo. De esta forma, se ha pretendido extraer conclusiones generalizables acerca de la dinámica del proceso político asociado a los cambios modernizadores y de la implementación de una reforma técnica en un contexto político.

Estos objetivos se han plasmado en las conclusiones que se ofrecen. Así, la tesis fundamental de este estudio es que los procesos de reforma del Estado en Chile han sido acelerados significativamente por causas externas, principalmente hechos de posible corrupción que se han traducido en una amenaza para la coalición gobernante. Esto significa que no basta con la argumentación técnica y desarrollo de contenidos para lograr aprobar un cambio de magnitudes en la administración del Estado. Se requiere mucho más que eso, y se requieren concretamente incentivos políticos que muevan a los actores a ceder ámbitos de poder aprobando cambios institucionales de la magnitud de los que se han analizado en este texto. Complementando lo señalado respecto del proceso político, se ha logrado aprendizaje relevante y generalizable respecto del contenido mismo de la reforma a los altos directos que se ha implementado en Chile. Así, se ha podido demostrar que un cambio institucional como

la Alta Dirección Pública puede ser insuficiente si no se formula adecuadamente el marco de incentivos propios de una relación entre actores racionales que buscan maximizar en contrato que los vincula. En ese sentido, el SADP ha sido ejemplo de un adecuado diseño institucional base pero que no ha sido capaz de entrar adecuadamente a la profundidad de los incentivos que lo transforman en un sistema operativo y eficiente.

Se ha sostenido que el marco teórico fundamental que da contenido al nuevo sistema de gerentes públicos para Chile ha sido el neoinstitucionalismo racional. Tanto el diagnóstico de los problemas, como los eventos que influyeron en el cambio de sistema, reconocen el rol de los incentivos y el actuar racional de los individuos. Por ello se buscó –por ejemplo- diseñar normas que limitaran actos de corrupción por parte de los individuos que participan de los más altos niveles de la administración del Estado. De igual forma, reconociendo el actuar maximizador de los agentes políticos, y de las ineficiencias que ello puede generar en la gestión pública, se fijaron normas que conduzcan a la selección de los directivos públicos sobre la base de criterios de eficiencia por sobre criterios políticos.

La mayor parte del proceso de discusión de la legislación y del estudio de las propuestas fue conducida por economistas, tanto en el gobierno como en los centros de estudio, que pusieron de relieve la importancia de las consideraciones y aproximaciones económicas necesarias para una reforma de esta clase. A modo de ejemplo, el liderazgo de Mario Marcel en la Dirección de Presupuestos y de Salvador Valdés en el Centro de Estudios Públicos (ambos economistas) fue muy relevante en la fundamentación del cambio y en el desarrollo del proceso que condujo al SADP.

Desde el punto de vista de la interacción entre políticos y burócratas, se consideró el modelo más simple, esto es, los políticos definen las políticas y los burócratas las implementan, en lo que representa la imagen que Aberbach et. al llamaron “Policy vs. Administration”. Esto implica que para efectos de eficiencia se debe circunscribir a los políticos a su rol de definir el norte que orienta las acciones de la coalición gobernante. Los directivos públicos, por su parte, deben ser prescindentes de los juicios políticos y deben ejecutar las políticas definidas por otros.

Esta visión se refleja, por ejemplo, en la exclusión de algunos servicios públicos del SADP. La razón para hacerlo es que algunos de ellos cumplen roles de definición de políticas por sobre ejecución de las mismas. Ello implica que el SADP no es la respuesta adecuada

para esos servicios. Nuevamente el criterio de maximización de eficiencia, de especificación de funciones y de asumir el actuar racional de los individuos se refleja en este esquema.

Lo que no han reconocido quienes diseñaron el sistema es que éste genera una relación principal – agente entre quienes designan al directivo y este último, que genera un conjunto de incentivos característicos de una interacción estratégica entre actores que sufren de asimetrías de información y que requieren por tanto de una estructura de incentivos reales que los ayude a alinear su trabajo. Tal vez es este uno de los ámbitos más interesantes de análisis en este trabajo, toda vez que se profundiza el estudio del SADP desde la mirada de los modelos de mandante – agente en ambientes burocráticos, criticando especialmente la forma en que se han construido los convenios de desempeño y la estructura de remuneraciones implementada en el sistema.

Como en todo proceso de cambio político, la mirada de la elección racional nos señala que los actores políticos tienen incentivos y que ellos los mueven a actuar. Esto mismo explicaría por qué se aprobó la instalación del nuevo sistema en un momento determinado de la historia y no se hizo antes o después. Los actores que participaron del proceso de reforma propiamente tal fueron y siguen siendo actores racionales, maximizadores de sus posibles beneficios. Por ejemplo, la oposición presionó para instalar el sistema con el fin de evitar un aumento en los niveles de corrupción, pero estuvieron dispuestos a sacrificar elementos relevantes que podrían haber hecho fracasar la aprobación del proyecto. Desde el punto de vista del gobierno, se avanzó en el proyecto, pero no se entregó todo el poder necesario. En efecto, en este documento se ha analizado la decisión de excluir a la Dirección Nacional del Servicio Civil del SADP, como forma de mantener control sobre esa entidad y contar con mayoría absoluta en el Consejo de Alta Dirección Pública. De igual forma, la aplicación discrecional del artículo 59 de la LNTL es un ejemplo que grafica el esfuerzo hecho por las instituciones y personas de gobierno por mantenerse en sus cargos, por extraer la mayor cantidad de rentas posibles y evitar el inicio del SADP en sus respectivas unidades.

Si dejamos de lado el proceso de formulación de la LNTL, y nos centramos en el SADP propiamente tal, se puede observar que el proceso de selección, contratación y evaluación de los funcionarios se centra en la eficiencia por sobre la gobernabilidad. Esto podría reafirmar la idea que los criterios racionales y organizacionales han primado por sobre criterios o teorías de corte político. La exigencia de firmar un convenio de desempeño, la

inclusión de indicadores, la remuneración variable por desempeño, etc., demuestran la consideración de estos nuevos modelos, y permiten explicar en parte este cambio.

Evidentemente, explicar un caso como el chileno exclusivamente en base a un modelo es restrictivo y pobre. El sistema contempla matices más propios de la gobernanza, gobernabilidad y visiones políticas. Sólo menciono un ejemplo: aún a pesar de todo este nuevo orden, los funcionarios afectados seguirán categorizados como funcionarios de “exclusiva confianza” y podrán ser removidos libremente por el Presidente (con derecho a indemnización). Esta provisión se mantuvo con el fin de apoyar la gobernabilidad de la coalición en poder por sobre la eficiencia de la gestión pública.

Ahora bien, se puede considerar una perspectiva adicional para fundamentar el hecho de que la NGP y otras visiones explican en parte importante el caso de Chile. Si se analiza el proceso de reforma del Estado chileno desde una perspectiva global, y en particular todos los sistemas de control de gestión, se percibe un esfuerzo sistemático y profundo por avanzar prioritariamente en temas de gestión pública y eficiencia por sobre otros. Los programas de mejoramiento de la gestión, los balances de gestión integral, los indicadores de desempeño, etc., dan cuenta de una aproximación a la problemática que contiene una carga de visión teórica más cercana a la eficiencia que a otras visiones.

La creación del Sistema de Alta Dirección Pública no debe entenderse como una iniciativa aislada. Más bien, debe entenderse dentro del proceso global de Reforma al Estado que está teniendo lugar en Chile. Las autoridades y los centros de investigación han estado trabajando en el tema desde inicios de la década de los noventa, pero la urgencia de los cambios fue provocada a raíz de los escándalos de corrupción y faltas de probidad que afectaron fuertemente a Chile los años 2002 y 2003.

Como consecuencia de estos problemas, la oposición y el gobierno acordaron ejecutar rápidamente un grupo importante de reformas a la administración del Estado. El nuevo sistema de gerentes públicos es uno de esos cambios, y en el mediano y largo plazo, quizás uno de los más importantes.

Pero este cambio no es aislado. En efecto, junto al sistema estudiado en este trabajo, el acuerdo de reformas incluyó cambios en el financiamiento de la política, en los procedimientos administrativos, en las compras públicas, etc. Todo esto aporta el contexto de los cambios. Además, la lógica común de esta modernización fue establecer un entorno

en el cual los individuos que interactúan en la vida pública tengan los incentivos adecuados para maximizar los objetivos que la sociedad considera positivos y no aquellos que responden sólo a los intereses individuales.

La urgencia provocada por los problemas del año 2002 significó costos en el diseño del modelo. Sin embargo, se trata de costos o problemas que pueden ser ajustados razonablemente en el tiempo. Es relevante destacar que previo a los escándalos del año 2002, tanto el gobierno de Chile como el Centro de Estudios Públicos habían estado trabajando profundamente y preparando propuestas concretas para un nuevo modelo.

De ambas, la propuesta del Centro de Estudios Públicos es más completa y consistente. Su diagnóstico es profundo, su análisis de literatura es interesante, y su propuesta abarca de manera adecuada la complejidad del problema.

Como es de esperar en cualquier proceso democrático de formulación de las leyes, el producto final incluyó elementos de ambas propuestas, más contribuciones adicionales que surgieron de la negociación final entre el gobierno y la oposición, y entre el gobierno y la asociación nacional de empleados fiscales.

Con el paso de los años, se ha podido observar un proceso gradual de avance en la agenda modernizadora del Estado. Se han introducido nuevas modificaciones como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2008), la que surge a raíz de los escándalos de corrupción de los años 2006-2007 en Chiledeportes y otras reparticiones públicas. Desde ese punto de vista, se ha observado consistencia en el proceso modernizador chileno en el sentido que los cambios institucionales no se han implementado por su propio mérito, sino a raíz de hechos puntuales o de *path dependence* que han acelerado los incentivos políticos para actuar. De no mediar los incidentes de corrupción que salieron a la luz el año 2002 y luego el 2006, sería posible esperar que la agenda modernizadora del Estado no hubiera tenido un logro tan importante como lo que ha sucedido en Chile.

Tal vez una de las preguntas interesantes analizadas en este trabajo es por qué ante hechos de corrupción de similar envergadura, el año 2003 se logró avanzar mucho más que en el último incidente. Una de las posibles explicaciones –que se defiende en este trabajo– está dada por el hecho de que mientras al año 2002-2003 el CEP y el Gobierno habían desarrollado un trabajo sistemático y concordado de modernización del aparato público, al año 2007 no existía tal desarrollo de contenidos ni de acuerdos. Cabe destacar que en esa

oportunidad se logró avanzar en la legislación de transparencia y acceso a la información pública dado, especialmente, que Chile Transparente –agencia chilena de Transparency International- había desarrollado con profundidad una propuesta de institucionalidad para la transparencia y acceso a la información que constituyó la base fundamental de la nueva normativa. A modo anecdótico, baste señalar que el funcionario designado por el gobierno para liderar la implementación del nuevo sistema es un ex ejecutivo de Chile Transparente. Podría afirmarse entonces que un desafío para Chile es contar con una masa crítica de conocimiento y consensos sobre modernización que esté a la espera de eventos políticos que le permitan acelerar los procesos de cambio. En síntesis, se sostiene que en materia de modernización del Estado en Chile, las crisis políticas pueden o no ser aprovechadas para instalar más o menos cambios. La pregunta que surge es cuál debe ser la institucionalidad que podría contribuir al desarrollo de este tipo de conocimientos.

Para finalizar este trabajo, se proponen tres conclusiones fundamentales:

A. El proceso de modernización del Estado en Chile ha avanzado de la mano de crisis políticas.

En Chile la instalación del SADP ha tenido como causa central un conjunto de conflictos políticos que han generado un marco de incentivos en los agentes de gobierno y de oposición para alterar el status quo reinante, dando señales de ajuste al nuevo contexto.

B. Se requiere de una institucionalidad que permita aprovechar de la mejor manera posible las crisis para avanzar en cambios institucionales.

Si lo señalado en la letra A anterior es efectivo, ello significa que no podemos saber con certeza cuándo se podrá avanzar en materia de modernización del Estado, pues deberemos esperar la ocurrencia de un incidente político que altere el status quo y genere en los actores los incentivos políticos que los alineen hacia la aprobación de un cambio.

En ese contexto, lo que sí sabemos es que los países pueden aprovechar o desaprovechar esas instancias para avanzar más o menos en sus agendas modernizadoras. Se ha señalado que en Chile existen ejemplos para los dos casos. Mientras el año 2003 se disponía de un conjunto profundo y socializado de propuestas para modernizar el Estado, el año 2007 sólo existían propuestas reales en materia de transparencia. Ello significó el año 2003 la aprobación de un conjunto significativo de reformas institucionales, mientras que el año 2007-2008 sólo se logró la aprobación de cambios menores y de la nueva

institucionalidad de acceso a la información. Más aún, no se han podido aprobar todavía las reformas que permitan mejorar las falencias que ha evidenciado tener el SADP.

Este planteamiento general, que señala que se requiere de masa crítica base para aprovechar un incidente político, lleva a la pregunta de qué arreglo institucional podría permitir canalizar de mejor forma estas oportunidades. Si bien las opciones de solución no han sido analizadas en profundidad en este trabajo, puede señalarse como ejemplo que la existencia de una agencia independiente dedicada a generar propuestas de mejora u modernización podría generar la base de acuerdo para capitalizar las instancias de cambio político.

En el diseño institucional chileno, no sería una sorpresa pensar en un servicio público con un directorio independiente –similar al Consejo de Alta Dirección Pública- cuyas tareas fueran la evaluación de la calidad de las políticas públicas (evaluación de programas, evaluaciones de impacto, etc.) y la formulación de propuestas para mejorar los diseños institucionales actuales o bien proponer nuevas estructuras. Este tipo de agencia independiente podría generar la masa crítica que no existió el año 2006-2007 y que el año 2002 lograron generar los centros de estudio privados.

C. El SADP chileno ha sido inspirado principalmente en modelos racionales y refleja una relación principal – agente que requiere de un contrato óptimo para regular eficientemente el accionar de los directivos, alineándolos con los objetivos de la organización que deben dirigir.

Finalmente sobre este punto es necesario destacar que un modelo racional –para que pueda implementarse exitosamente- requiere que el diseño cubra los incentivos de los actores en todos los ámbitos a fin de alinearlos hacia el objetivo de una mayor eficiencia en la prestación de servicios, cosa que aún no se ha logrado adecuadamente aún en el Sistema de Alta Dirección Pública en Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, y Bert A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91:1369-1401.
- Aglietta, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation*. London: New Left Books.
- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Aguilar, Luis (2007). El Aporte de la Política y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Oct. 2007, pp. 5-32.
- Akerlof, George A. (1970), The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp. 488-500.
- Alamparte, Julio (1940). *El cabildo en Chile colonial: orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas*. Santiago: Eds. de la Univ. de Chile.
- Alchican, Armen A., y Harold Demsetz (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62 (December), pp 777-95.
- Ale, Jorge y otros (1990). *Estado Empresario y Privatizaciones en Chile*. Santiago: Ed. Universidad Nacional Andrés Bello.
- Allison, G. (1971). *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Arellano, David y Donald Klingner (2006). Mexico Careers Service Law: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform. *International Public Management Review* 7 (1): 70-97.
- Arenas, Alberto (2003). *Performance-Related Pay Scheme for Government Employees in Chile: 1998-2004*. Presentación efectuada por el Sub director de la Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda.
- Arenas, Alberto y Heidi Berner (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. División de Control de Gestión, Ministerio de Hacienda, DIPRES.
- Aron, Janine (2000). *Growth and Institutions: A Review of the Evidence*. The World Bank Research Observer. Banco Mundial

Arora, Panit (2006). Administrative Reforms in India: Need For Systems Approach to Problem-Solving. *International Public Management Review* 7 (2): 83-96.

Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. John Wiley and Sons, Inc. New York.

Arrow, Kenneth J. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review* 53 (5): 941-973

Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulum. *Governance*, 3 (2), pp.115-137.

Aucoin, Peter (2001). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Quebec; IRPP, Ashgate Publishing Company; y Boston.

Aucoin, Peter y Ralph Heintzman (2000) *The Changing Natyre of Political Accountability*. En: B.Guy Peters y Donald .J. Savoie (eds). *Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill/Queens University Press.

Baker, George P. (1992). Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy* n°100 (3): 598-614.

Baker, George P. (1999). Distortion, Noise, and Incentive Provision with Imperfect Performance Measures. Paper presented at the NAS Conference of Devising Incentives to Promote Human Capital. Irvine, California, December 17-18.

Ballart, Xavier y C. Ramió (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch, Valencia.

Banco Interamericano de Desarrollo (1999). *¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. Washington, D.C.

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Washington, D.C.

Banco Mundial (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Resumen Ejecutivo, Informe Final, Documento Preparado como parte del Asesoramiento del Banco al Sistema de Gestión y Presupuesto por Resultados de Chile*.

Banks, Jeffrey S. y Barry R. Weingast (1992). The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, Vol. 36, N°2.

Barzelay, Michel (1994). *Metáforas en la Gestión de Servicios Públicos. Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 1: 17-20.

Barzelay, Michel (2001). La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 19, Carácas.

Baumgartner, Frank and Bryan Jones (1993). Agendas and Instability in American Politics. University of Chicago Press

Baumgartner, Frank, Bryan Jones and James True (2007). Punctuated-Equilibrium Theory. En Paul Sabatier (ed) Theories of Policy Process. Westview Press.

Becker, Gary (1976). The Economic Approach to Human Behavior. The University of Chicago Press, Chicago.

Behn, Robert D. (1998). What Right Do Public Managers Have to Lead? Public Administration Review 58, N°3.

Bendor, Jonathan (1988). Formal Models of Bureaucracy. British Journal of Political Science 18(3): 353-395.

Berheim, B. Douglas y Michale Whinston (1986). Common Agency. Econometrica 54(4): 911-30.

Beyer, Harald (1998). Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia. Documento de Trabajo N°280, mayo. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

Bhatta, Gambhir (2001). Enabling the Cream to Rise to the Top: A Cross-Jurisdictional Comparison of Competencies for Senior Managers in the Public Sector. Public Performance & Management Review 25(2): 194-207.

Biblioteca del Congreso Nacional (2005). Proyecto de Reforma Constitucional. Santiago.

Biblioteca del Congreso Nacional (2015). Análisis de los Sistemad de Alta Dirección Pública en los Países OCDE. Valparaíso, Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1818

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1822

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1823

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1833

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1925

Biblioteca del Congreso Nacional. Constitución de 1980

Black, Duncan (1958). The Theory of Committees and Elections. Cambridge, Cambridge University Press.

Bleecker, Samuel E. (1994). The Virtual Organization. *The Futurist* 28: 9-13.

Bourgon, Jocelyne (1998). Fifth Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada. Ottawa: Privy Council Office.

Bowles, Samuel and Herbert Gintis (1976). *Schooling in Capitalist America*. New York, Basic Books.

Bravo Lira, Bernardino (1992). *La República Ilustrada*. Santiago. Ed. Universitaria.

Bresser - Pereira, Luis Carlos (2000). State Reform in the 1990's: Logic and Control Mechanism. Leonardo Burlamaqui, Ana Cecilia Castro y Ha- Foon Chang. Editors: *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Buchanan, James (1978). *The Economics of Politics*. London: Institute of Economic Affairs.

Buchanan, James (2003). *Public Choice, The Origins and Development of a Research Program*. Center for the Study of Public Choice, George Mason University, Fairfax, Virginia.

Buchanan, James y Gordon Tullock (1962) *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. AnnArbor: University of Michigan Press.

Caballero, Gonzalo y Xosé Carlos Arias (2003). Una reorientación teórica de la Economía Política: El Análisis Político de los Costos de Transacción. *Revista Española de Ciencia Política* 8: 131-164.

Calzada, J., A. Costas y J. Jornada (editores) (2009). *Más allá del mercado: Las políticas de servicio universal en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.

CLAD - ONU (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD en su sesión del 14 de octubre de 1998.

Coase, Ronald (1937). The Nature of the Firm. *Economica*.

Coase, Ronald (1960). The Problem of the Social Cost. *Journal of Law and Economics*.

Cobb, R. And C. Elder (1972). *Participation in American Politics*. Boston: Allyn and Bacon.

Cobb, Roger and Charles Elder. (1972). *Participation in American Politics*. Boston: Allyn And Bacon.

Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organisational Choice. *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-25.

Comisión de Reforma del Estado del CEP (2002). Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos, en Salvador Valdés (ed.), Reforma del Estado, Volumen II: Directivos Públicos y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Comité Interministerial para la Modernización y Reforma del Estado (1999). Gerencia Pública, Elementos para un Debate.

Cook, Brian J. (1998). Politics, Political Leadership, and Public Management. Public Administration Review 58, N°3.

Cook, Brian J. y B. Dan Wood (1989). Principal – Agent Models of Political Control of Bureaucracy. American Political Science Review, Vol. 83, N°3. Contrapunto de posiciones entre los dos autores.

Correa, Sofía y otros (2001). Historia del siglo XX chileno. Santiago: Ed. Sudamericana.

Costa, Rosanna (2007). Una agenda de modernización del Estado. Serie Informe Económico, N° 178. Instituto Libertad y Desarrollo

Costa, Rosanna y Mario Waissbluth (2007). Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.

Demsetz, Harold y Armen Alchian (1972). Production, Information Costs and Economic Organization. The American Economic Review 62, pp 777-795

Derlien, Hans-Ulrich (1998). From Administrative Reform to Administrative Modernization. Bamberg: Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 33.

Dierickx, Guido (2003). Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium. Governance 16 (3): 321-348.

Dirección de Presupuestos (2003). Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados, La Experiencia Chilena. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

Dirección de Presupuestos (2004a). Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2005, Programa Marco. Documento Técnico, Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

Dirección de Presupuestos (2004b). Mecanismo de Certificación Externa de Sistemas de Gestión de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, Informe Ejecutivo. Dirección de Presupuestos de Chile, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

- Dixit, Avinash K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction - Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dixit, Avinash K. (1997). Power of Incentives in Public versus Private Organizations. *American Economic Review (Papers and Proceedings)* n°87(2): 378-82.
- Dixit, Avinash K. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* n°37 (4): 696-727.
- Dogan, Mattei (ed) (1976). *The Mandarins of Western Europe: Political Role of Top Civil Servants*. John Wiley and Sons Inc, Beverly Hills.
- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43: 136-58
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row. New York.
- Downs, Anthony (1972). Un and Down With Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest* 28: 38-50.
- Downs, George and David Rocke (1994). Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: The Principal-Agent Problem Goes to War. *American Journal of Political Science* 38 (2) 362-380.
- Dunleavy, Patrick (1990). Reinterpreting the Westland Affair: Theories of the State and Core Executive Decision-Making. *Public Administration*, 68: 29-60
- Dunleavy, Patrick and Christopher Hood (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, vol 14:3, pp. 9-16.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler (2005). New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Dunleavy, Patrik (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Dussauge, Mauricio (2009). Literatura comparada Sobre Reformas Administrativas. Desarrollos, limitaciones y Posibilidades. *Gestión y Política Pública* 18 (2): 439-495.
- Easton, D. (1965). *A Systems analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Echebarría, Koldo (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, Carácas.

Echebarría, Koldo (2006). Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano del Desarrollo

Evans, Peter y James Rauch (1999). Burocracy and Growth. A cross-national analysis of the effects of weberian State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, Vol. 64, N° 5.

Ewalt, Jo Ann G. (2001). Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. Paper presentado en la Conferencia Anual de la Sociedad Americana de Administración Pública.

Ferlie, E., L. Lynn Jr., y C Pollitt (editores) (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, Oxford University Press.

Fiorina, Morris (1982). Legislative choice of regulatory forms: Legal process or administrative process?. *Public Choice* 39 (1): 33-66.

Fiorina, Morris (1986). Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power. *Journal of Law, Economy and Organizations* 2(1): 33-51.

Gailmard, Sean (2002). Expertise, Subversión, and Bureaucratic Discretion. *Journal of Law, Economics and Organizations*, Vol. 18, N° 2.

Garretón, M. A. Y G. Cáceres (2003). From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform without a State Project. En Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (Editores), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Coral Gables, Florida.

Gilmore, Robert y Laura S. Jensen (1998). Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of "State Action". *Public Administration Review* Vol. 58, N°3.

Góngora, Alvaro y otros (2000). *Chile (1541-2000), Una Interpretación de su Historia Política*. Santiago: Ed. Santillana.

Gough, Ian (1979). *The Political Economy of Welfare State*. London. Macmillan.

Green, Donald P. and Ian Shapiro (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Yale University Press.

Grindle, Merilee (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

- Grindle, Merilee (2010). Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems y Latin America. Faculty Research Working Paper Series, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hall, Peter (1992). The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s. In Steinmo S. K. Thelen and F. Longstreth (eds). Structuring Politics. Cambridge University Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies XLIV, pp. 936-957.
- Halligan, J. (1997). New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand. En J. E. Lane (ed) Public Sector Reform: Rationale, Trends and problems, London: Sage.
- Hardin, Russel (1993). Collective Action. Resources for the Future, The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- Hardin. Garret (1968). The Tragedy of the Commons. Science 162: 1243-8.
- Heise, Julio (1950). Historia Constitucional de Chile. Santiago: Eds. Universo.
- Heredia, Blanca (2002). The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America: An Analytical Framework Working Paper. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Holmström, Beng (1979). Moral Hazard and Observability. The Bell Journal of Economics 10 (1): 74-91.
- Holmström, Beng y Paul Milgrom (1987). Aggregation and Linearity in the Provision of Intemporal Incentives. Econometrica n° 55 (2): 303-28.
- Holmström, Beng y Paul Milgrom (1988). Common Agency and Exclusive Dealing. Yale University, School of Management, working paper.
- Holmström, Beng y Paul Milgrom (1989). Regulating Trade Among Agents. Journal of Institutional and theoretical Economics n°146 (1): 85-105.
- Hood, Christopher (1990). Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s (Inaugural lecture London School Of Economics)
- Hood, Christopher and B. Guy Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?. Public Administration and Research Theory 14 (3): 267-282.
- Horn, Murray J. (1995). The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge University Press. Boston.

- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Horner, Constance (1994). *Deregulating the Federal Service: Is The Time Right?* En J.J.Dilulio (ed), *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washingyon, DC; The Brookings Institutions.
- Huber, Evelyne and Michelle Dion (2002). *Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics*. *Latin American Politics and Society*, Vol. 44 N°3.
- Iacobello, M y N. Pulido (2011). *Una función pública profesional para América Latina*. Aporte al documento "La Transformación del Estado para el Desarrollo de Latinoamérica", presentado en la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno. Asunción, Paraguay.
- Iacobello, M., M. Llano y L. Strazza (2012). *Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, febrero 2012.
- Iacobello, Mercedes (2006). *Análisis Comparativo por subsistemas*. En Koldo Echebarría (editor), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano del Desarrollo.
- Iacobello, Mercedes (2009). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil en Chile realizado en el marco de la Evaluación Final Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil*. Santiago, Chile
- Immergut, Ellen (1992). *The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland and Sweden*. In Steinmo S. K. Thelen and F. Longstreth (eds). *Structuring Politics*. Cambridge University Press.
- Irrázaval I. et al. (2013). *Informe Final Convencios de Desempeño: Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos*. Dirección Nacional del Servicio Civil, Santiago.
- Jackman, R. (1975). *Politics and Social Inequality: A comparative analysis*. New York, Wiley.
- James, Oliver (1995). *Explaining the Next Steps in the Department of Social Security: The Bureau-shaping Model of Central State Reorganisation*. *Political Studies* 43: 614-29.

- Jessop, B. (1990). *State Theory*. Cambridge, Polity.
- John, Peter (1998). *Analyzing Public Policy*. Continuum, London-New York.
- Johnson, Nevil (1975). The Place of Institutions in the Study of Politics. *Political Studies* 23: 271-83.
- Johnston, Michael (1986). The Political Consequences of Corruption: A Reassessment. *Comparative Politics* 18 (4): 459-477.
- Jordana, Jacint y C. Ramió (2010). Delegation, Presidential Regimen, and Latin American Regulatory Agencies. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 1, 3-30.
- Jütting, Johannes (2003). *Institutions and Development: A Critical Review*. Working Paper n° 210 OECD Development Centre.
- Kelly, Rita Mae (1998). An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review* 58, N° 8.
- Kelman, Steven (1994). *Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?* En : En J.J.Dilulio (ed), *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washingyon, DC; The Brookings Institutions.
- Ketelaar, A., N. Manning y E. Turkisch (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OCDE and other Country Experiences*. OECDE Working Papers on Governance N°5, OCDE Publishing.
- Ketelaar, Anne, Nick Manning and Edouard Turkisch (2007). *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences*. OECD Working Papers od Public Governance, 2007/5, OECD Publishing.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Klages, Helmut y Löffler, Elke (1996). *Public Sector Modernization in Germany: Recent Trends and Emerging Strategies*. En N. Flynn y F. Strehl (eds) *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Klein, Peter (1998). *New Institutional Economics*. Working Paper. University of Missouri - Contracting and Organizational Research Institute; Norwegian School of Economics and Business Administration.
- Klingner, Donald y John Nalbandian (2002). *La Administración del Personal en el Sector Público*. McGraw-Hill, México.

Knack, Stephen and Phillip Keefer (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics* 7: 207-28.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications, London.

Laffont, Jean-Jacques y Jean Tirole (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Lane, Jan-Eric (2000). *New Public Management*. London, Routledge.

Larraín, Felipe y Paola Assael (1997). *El Ciclo Económico Político en Chile en el Último Medio Siglo*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Larroulet, Cristián. (2003) *Políticas Públicas para el Desarrollo*. Estudios Públicos N° 91, invierno 2003. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

Latinobarómetro (2009). *Informe anual 2009*. Corporación Latinobarómetro, Chile.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Libertad y Desarrollo (2008). *Sistema de Alta Dirección Pública: Camino recorrido y por recorrer*. Temas Públicos 880. Instituto Libertad y Desarrollo

Lindblom, Charles (1959), The science of muddling through. *Public Administration Review* 19:79–88.

Lindblom, Charles (1960). The Science of Mudling Through. *Public Administration Review* 19: 79-88.

Lindblom, Charles (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.

Longo, Francisco (2002). *Anaïtical Framework for Institutional Assessment of Civil Service Systems*. Institute of Public Leadership, Barcelona.

Longo, Francisco (2006a). Análisis comparativo por índices. En Koldo Echebarría (editor), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC, Banco Interamericano del Desarrollo

Longo, Francisco (2006b). Una lectura transversal de los resultados. En Koldo Echebarría (editor), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC, Banco Interamericano del Desarrollo

Longo, F. y C. Ramió (editores) (2008). *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.

Lupia A. y McCubbins M. D. (1994). Learning From Oversight: Fire Alarms and Policy Patrols Reconstructed. *Journal of Law, Economics and Organizations* 10: 96-125.

- Lynn, Laurence E. Jr. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review* 58, N° 3.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2000). Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory? Paper preparado para Simposio en Gestión Pública, Erasmus University, Rotterdam.
- Marcel, Mario (2002). Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile, en Salvador Valdés (ed.), *Reforma del Estado, Volumen II: Directivos Públicos y Compras Públicas*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- March, James and Simon, Herbert (1958). *Organizations*. New York, Wiley.
- March, James y Johan Olsen (1996). Institutional Perspective on Political Institutions. *Governance* 247-264.
- Martin, J. J., J. Pallot y P. Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Marx, K. Y F. Engels (1848). *The Comunist Manifesto*. Reprinted in H.J. Laski (Ed.) (1954) *The Comunist Manifesto: A New appreciation*. London: Allen and Unwin.
- Mascott, María de los Angeles (2010). *Sistemas de Servicio Civil: una comparación internacional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados de los Estados Unidos de México.
- Matheson, Alex et. Al. (2007). Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing.
- McCubbins Mathew D. and Sullivan. T (1987). *Congress: Structure and Policy*. Cambridge University Press.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz (1984). A Congressional Oversight Overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28: 16-79.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics & Organizations*, Vol. 3, N°2.

McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, Vol. 75, N°2, Symposium on the Law and Economics of Bargaining.

McNollGast (1998). Political Control of the Bureaucracy. Working Paper.

Melese, Francois, J. Blandin y S. O'Keefe (2004). A New Management Model for Government: Integrating Activity Based Costing, the Balanced Scorecard and Total Quality Management with the Planning, Programming and Budgeting System. *International Public Management Review* 5, N°2.

Migue, Jean-Luc y Gérard Bélanger (1975). Towards a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice* n° 17: 24-43.

Milgrom, Paul and John Roberts (1992). *Economics, Organization, and Management*. New York: Prentice - Hall.

Miller, Gary J. (2005). The Political Evolution of Principal Agent Models. *Annual Review of Political Science* 8: 203-25.

Miller, Gary J. and Moe, Terry M. (1983). Bureaucrats, legislators and the size of government. *American Political Science Review*, vol. 77, no.2, pp. 297-322.

Moe, Terry M. (1984a). The New Economies of Organizations. *American Journal of Political Science* 28.

Moe, Terry M. (1984b). The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage. En Michael Nelson (Ed.) *The Presidency and the Political System* (7th edition). CQPress Washington.

Moe, Terry M. (1985). Control and Feedback in Economic Regulation: the National Labor Relation Board (NLRB). *American Political Science Review* n°79: 1094-16.

Moe, Terry M. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. En John Chubb y Paul Peterson (Eds) *Can the Government Govern?*. Washington Brookings Institutuons.

Moe, Terry M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics and Organizations* n°6: 213-53,

Moe, Terry M. (1997). The Positive Theory of Public Bureaucracy. In Dennis Mueller, ed., *Handbook of Public Choice*. Oxford: Basil Blackwell.

Moe, Terry M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics* 3: 215-233, Cambridge University Press.

Monje, Pablo (2005). La modernización y las políticas de reforma y modernización del Estado en América Latina; pp. 61 – 76. En Leal, Rene: Globalización, Identidad y Justicia Social. Editado por School for International Training (SIT); Valparaíso – Chile

Mookherjee, Dilip y Ivan Png (1989). Optimal Auditing, Insurance and Redistribution. *Quarterly Journal of Economics* n1 104(2): 399-415.

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, Mark H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós, Barcelona.

Mouritzen, Poul Erik and James H. Svara (2002). *Ladership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press.

National Commission on the Public Service (2003). *Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21th Century*. Report of the National Commission on the Public Service.

Navarro, Carmen (2002). *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Navia, Patricio (2004). Modernización del Estado y Financiamiento de la Política: Una crisis que se Transformó en Oportunidad. En Carolina Stefoni (ed.) Chile 2003 - 2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales. FLACSO

Niskanen, William. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine.

North, Douglass (1990a) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

North, Douglass (1990b). A Transactions Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics* 2 (4): 355-67

North, Douglass (1993). Charla Magistral para la recepción del Premio Nobel de Economía.

O'Connor, James R. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York. St Martin Press

OECD (1993). *Managing with Market-Type Mechanisms*. Paris, PUMA/OECD.

OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: PUMA/OECD.

OECD (2003). Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Management Committee.

OECD (2004). Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management. Human Resources Management Working Party. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Management Committee.

Olías de Lima Gete, Blanca (2001). La Nueva Gestión Pública. Pearson Educación, S.A., Madrid.

Olowu, Bamidele (1999). Redesigning African civil service reforms. The Journal of Modern African Studies 37 (1): 1-23.

Olson, Mancur (1965). The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press.

Osborne, David y Peter Plastrik (2003). Herramientas para Transformar el Gobierno. Paidós, Madrid.

Ostrom, Elinor (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press. Boston.

Oszlak, Oscar (2003). El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros. En Koldo Echebarría (editor), Informe sobre la situación del servicio Civil en América Latina. Washington DC, Banco Interamericano del Desarrollo

Pardo, María del Carmen (2004). Propuesta del Gobienro Fox para Reformar la Administración Pública. Paper read at IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Refroma del Estado y de la Administración Pública, 2-5 Noviembre, Madrid.

Peltzman, Sam (1976). Toward a More General Theory of Regulation. Journal of Law and Economics 19 (2): 211-240.

Peter, John (1998). Analysing Public Policy. Continuum, London.

Peters, B. Guy (1987). Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making . Pp. 256-282. En Bureaucracy and public choice. LaneJan-Erik, Lane (ed.) - London : Sage Publications (Sage Modern Politics Series ; 15).

Peters, B. Guy (1988). Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. University of Alabama Press, Tuscaloosa.

Peters, B. Guy (1999). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration* 76 (2): 295-311.

Peters, B. Guy (2001). *The Politics of Bureaucracy*. Routledge, London.

Peters, B. Guy (2002). De cambio en cambio: Patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas.

Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. Continuum, London

Peters, B. Guy (2007). Globalización, Gobernanza y Estado: Algunas Proposiciones Acerca del Proceso de Gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, Oct. 2007, pp. 33-50.

Peters, B. Guy y John Pierre (2000a). *The New Governance*. London, MacMillan.

Peters, B. Guy y John Pierre (2000b). Citizens versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment. En: *Administrations and Society* 23: 9-28.

Peters, B. Guy y John Pierre (2001). *Politicians, Bureaucrats and Institutional Reform*. Routledge, London.

Peters, B. Guy. y John Pierre (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, N° 2.

Peters, B. Guy y John Pierre (2006). *The Handbook of Public Policy*. SAGE Publications, London.

Petracca, M. (ed) (1992). *The Politics of Interest*. Boulder, Col: Westview.

Picciotto, S. And H. Radice (1973). Capital and State in the World Economy. *Kapitalstaten*, 1: 56-68

Pierre, John (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press, New York.

Pollitt, Christopher (1986). Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. *Financial Accountability and Management* 12: 20-115.

Pollitt, Christopher (1990). Performance Indicators: Root and Branco, pp. 167-78, in M. Cave, M. Kogan, and R. Smith (eds) *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*. London, Jessica Kingsley.

Pollitt, Christopher (2001). Integrating Financial and Performance Management, *OECD Journal on Budgeting*, 1:2, pp. 471-92.

Pollitt, Christopher y G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Second Edition. Oxford University Press.

Prats i Catalá, Joan (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas.

Prats i Catalá, Joan (2004). La Vía Democrática Hacia el Desarrollo. *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*.

Prendergast, Canice (1999). The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature* 37 (1): 7-63.

Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2001). *Estatuto de Dirección Pública*, Documento de Política. Santiago.

PUMA (2000). Government Coherence: The Role of the Centre of Government. Meeting of Senior Officials from Centres of Government Budapest, 6-7 October.

Putnam, Robert (1976). *The Comparative Study of Elites*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.

Quermonne, Jean-Louis and Luc Rouban (1986). French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability. *Public Administration Review* 46 (5): 397-406.

Rajevic, Enrique, Carlos Pardo y Felipe Goya (2000). Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: Hacia un Sistema de Gerencia Pública. Documento de Trabajo No. 310, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Rajevic, Enrique, Carlos Pardo y Felipe Goya (2002). Los puestos directivos en el Estado Chileno: hacia un sistema de gerencia pública. En libro *Reforma de Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Ramió, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Editorial Tecnos, Madrid.

Ramió, Carles (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21.

Ramió, Carles (2012). La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios. Catarata, Madrid.

Ramió, C. y M. Salvador (2005). Servicio Civil en América Latina. Reflexiones y Propuestas tentativas. En *Documentos y aportes en Gestión Pública y Gestión Estatal*.

- Ramió, C. y M. Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Fundación CIDOB, Barcelona.
- Ramió, C. y M. Salvador (2008). Civil Service Reform in Latin America: External Referents versus Own Capacities. *Bulletin of Latin American Research* 27(4): 554-573.
- Ramírez, Álvaro (2002) Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 12-13, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Barcelona, España.
- Ramírez, Alvaro (2009). *Hacia un modelo de excelencia en alta dirección y gestión de personas para el sector público: La experiencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile*. Servicio Profesional de Carrera, Vol V, n°9. México.
- Reforma Administrativa Integral y Regionalización*. Santiago: CONARA, 1974.
- Rehren, Alfredo (2000). *Cientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*. Santiago: Ed. Centro de Estudios Públicos.
- Rehren, Alfredo (2002). *Cientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*, en *Reforma del Estado*, volumen 2, Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos. Santiago. Chile.
- Reid, Joseph D. Jr. Y Michael M. Kurth (1988): Public Employees in Political Firms: Part A. The Patronage Era. *Public Choice* 59.
- Reid, Joseph D. Jr. Y Michael M. Kurth (1989): Public Employees in Political Firms: Part B. Civil Service and Militancy. *Public Choice* 60.
- Repetto, Fabián. (1998). *La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes*. Ejes para una agenda de investigación. Documento de trabajo N° 12, CEDI.
- Richardson, J. (editor) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London. Allen and Unwin.
- Richardson, Jeremy J. and A. Grant Jordan (1979). *Governing Under Pressure*. Oxford: Martin Robertson.
- Röber, Manfred (1996). Germany. En D. Farnham, S. Horton, J. Barlow y A. Hondegheem , *New Public Managers in Europe*. Basingstoke Macmillan.
- Robinson, Scott (2007). *Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making*. En Göktuğ Morçöl (Ed) *Handbook fo Decision Making (Public Administration and Public Policy)*. CRC Francis & Taylor Group, New York.

- Rodrik, Dani (1999). *The Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Overseas Development Council
- Rodrik, Dani (2004). *Getting Institutions Right*. CESifo DICE Report. IFO Institute for Economic Research at the University of Munich.
- Ruffing-Hilliard, Karen (2001). *Neru Reform in Latin America: A Comparative Perspective*. En Ali Farazmand (editor), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York, Marcel Dekker.
- Sabatier, P. and Jenkins- Smith, H.C. (eds) (1993). *Policy Change and Learning*. Boulder, Col.: Westview.
- Sabatier, Paul (1991). Towards better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24:147-56.
- Sabatier, Paul (ed) (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Sabatier, Paul and Hank Jenkins-Smith (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences* 21: 129-168.
- Sabatier, Paul y Christopher Weible (2007). *The Advocacy Coalition Framework*. En *Theories of the Policy Process* Paul Sabatier (ed). Westview Press.
- Sappington, David E. M. (1991). Incentives in Principal-Agent Relationship. *Journal of Economic Perspective* n°5(2): 45-66.
- Savoie, Donald J. (1994). Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient. *Public Administration Review* 54 (5): 418-425.
- Schick, Allen (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission.
- Schick, Allen (2005). *The performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come But Whose Implementation Has Not*. (Paper Prepared for the "2005 OECD Senior Budget Officials Meeting in Bangkok, Thailand", 15-16 December 2005) OECD. Paris.
- Schlager, Edella (1995). Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions Within the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences* 28: 242-270.
- Schwartz, Thomas (1994). Representation as Agency and the Pork Barrel Politics. *Public Choice*, n 78, pp 3-21.
- Sen, Amartya (1976). Liberty, Unanimity and Rights. *Economica* 43.
- Sen, Amartya (1977). Social Choice Theory: A Re-examination. *Econometrica*, 45: 53-89.

Sen, Amartya (2002): *Rationality and Freedom*. Oxford University Press.

Shapiro, Carl y Joseph E. Stiglitz (1984). *Equilibrium Unemployment as a Discipline Device*. *American Economic Review* n°74(3): 433-444.

Shavell, Steven (1979). *Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship*. *Bell Journal of Economics* n°10: 55-73,

Shepsle, Kenneth A. (1979). *Institutional Arrangements and Equilibrium in multidimensional voting models*. *American Political Science Review*, 23:27-59.

Shepsle, Kenneth A. (2006). *Rational Choice Institutionalism*. En Rhodes, R. A.W., Sara Binder and Bert Rockman: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. The Oxford University Press.

Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. W.W. Norton & Company. New York.

Shepsle, Kenneth y Barry R. Weingast (1995). *Possitive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.

Shepsle, Kenneth A. (1986). *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. Pp. 51-81. En H. Weisberg (ed). *Political Science: The Science of Politics*. Agathon, Nuew York.

Siklodi, Isabel (2014). *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*. Serie Macroeconomía y Desarrollo, CEPAL

Simon, Herbert A. (1957). *Models of man*. New York: Wiley.

Simon, Herbert A. (1969). *Sciences of the artificial*. Cambridge: MIT Press.

Simon, Herbert A. (1978). *Rationality as Process and Product of Thought*, *American Economic Review* 68:1-16.

Simon, Herbert A. (1979). *Rational decision-making in business organizations*. *American Economic Review*, N° 69, pp 493-513.

Simon, Herbert A. (1985). *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, *American Political Science Review* 79:293-304.

Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi. *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina*. Working Paper.

Steinmo, Sven (1989). *Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden and Britan*. *World Politics* 41: 500-35.

Steinmo, Sven (1993). *Taxation and Democracy*. New Havn: Yale University Press.

Stoker, Gerry (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1): 17-28.

Stone, Deborah (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. Boston: Little, Brown.

Suleiman, Ezra (1974): *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton University Press, Princeton.

Terry, Larry D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review* 58, N° 3.

Townsend, Robert (1979). Optimal Contracts and Competitive Markets with Costly State Verification. *Journal of Economic Theory* n°22 (2): 265-93.

Troesken, W (2008). *Regime Change and Corruption: A History of Public Utility Regulation*. En Glaser, E.L. y C. Goldin (Editors), *Corruption and Reforms: Lessons from America's Economic History*. Chicago, University of Chicago Press.

Truman, David (1962). *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf.

Tversky, A y D. Kahnemann (1986). Rational Choice and the framing of decisions. *Journal of Business*, S251 - S278

Universidad de Chile (2007). *Informe Final: Diseño y Seguimiento Convenios de Desempeño Altos Directivos Públicos*. Departamento de Ingeniería Industrial. División de Proyectos Externos.

Urzúa, Germán (1992). *Historia Política de Chile y su Evolución Electoral*. Santiago: Ed. Jurídica de Chile.

Valdés, Salvador (2001). *Dirección Pública: Comparación entre las Propuestas del gobierno y del CEP*. Serie Puntos de Referencia, número 251, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Valdés, Salvador (2003). *Reforma del Estado: ¿Qué Hacer Ahora?* Serie Puntos de Referencia, número 271, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Valdés, Salvador (editor) (2002). *Reforma del Estado, Volumen II: Directivos Públicos y Compras Públicas*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Valencia, Luis (1986). *Anales de la República*. Santiago: Ed. Andrés Bello.

Waissbluth, Mario (2006). *La reforma del estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*. Departamento de Ingeniería industrial, Universidad de Chile.

Waissbluth, Mario (2007). *La reforma del estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la Jungla*. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.

Waissbluth, Mario y José Inostroza (2005). La reforma del estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y propuestas de futuro. Serie Gestión, N° 76. Centro de Gestión. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Weaver, R.K. Y B.A. Rockman (1993). Do Institutions Matter? Washington, Brookings Institutions.

Weber, Max (1968). Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology. Guenther Roth, 3 vol., New Cork, Oxford University Press.

Weingast, Barry R. (1984). The Congressional – bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). Public Choice 44.

Weingast, Barry R. (1996). Political Institutions: Rational Choice Perspectives. En Goodin, R. y H. Klingemann (eds) A New Handbook of Political Science. Pp:167 - 190. Oxford University Press.

Weingast, Barry R. (2002). Rational Choice Institucionalism. Pp. 660 - 692. En I. Katnelson y H. Milner (eds) Political Science: The State of the Discipline. W. W. Norton.

Weingast, Barry R. y Mark J. Moran (1983). Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. The Journal of Political Economy, Vol. 91, N°5.

Whitford, Andrew B. (2002). Decentralization and Political Control of the Bureaucracy. Journal of Theoretical Politics n°14: 167-94.

Wicksel, Knut (1986). A new principle of just taxation. En Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (1967) Classics in the theory of public finance, McMillan, St Martin's Press, New York.

Wildavsky, Aron (1964). The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown.

Wilensky, H. (1975). The Welfare State and Equality. Berkeley: University of California Press.

Williamson, Oliver (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication. New York: Free Press.

Williamson, Oliver (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Free Press, New York.

Williamson, Oliver (1990). Organization Theory: Chester Barnard and The Incipient Science of Organization, In Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond.

Williamson, Oliver (2000). The New Institutional Economics: Takins Stock, Looking Ahead. Journal of Economic Literature 38: 596-613.

- Wilson, G. (1992). The Health Service Policy Community: Professionals preeminent or Under Challenge. In D. Marsh and R. Rhodes (eds) Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon.
- Wilson, J.Q. (1980). The Politics of Regulation. New York. Basic Books.
- Wilson, James. (1989). Bureaucracy. What Government Agencies do and why they do it? Basic Books. New York
- Wilson, Woodrow (1887). The Study of Administration. Political Science Quarterly 2 (2): 197-222.
- Wood, B. Dan (1988). Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements. The American Political Science Review, Vol. 82, N°1.
- Yilmaz, Serdar, Yakup Beris y Rodrigo Serrano-Berthet (2008). Local Government Discretion and Accountability: A diagnostic framework for local governance. Local governance & accountability series, World Bank.
- Zahariadis, Nikolaos (2003). Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. En Paul Sabatier (ed) Theories of Policy Process. Westview Press.
- Zaviezo, L. e I. Undurraga (2007). Diseño y seguimiento Convenios de Desempeño de Altos Directivos Públicos. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

ANEXOS